Das Recht der Gegenzeichnung bei der Reichstagsauflösung.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer
Hohen Juristischen Fakultät
der
Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen
vorgelegt von

Theo Nising
Gerichtsreferendar
aus Wissen (Sieg)

Approbiert am 24. Juli 1931

Wissen 1931
Buchdruckerei Gustav Nising

31:350

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Se. Spektabilität Herr Prof. Dr. Max Wenzel.

Meinen Eltern!

Inhaltsübersicht.

Einleitung:

A. Problemstellung 1
B. Aufbau der Arbeit 2

I. Teil: Recht der Gegenzeichnung nach einem Mißtrauensvotum.

A. Untersuchung des Problems ohne Rücksicht auf die in der Literatur bestehenden Gegensätze.

I. Geschichtliche und theoretische Grundlage der Weimarer Verfassung 4
II. Das auf dieser Grundlage aufgebaute System der Weimarer Verfassung 7
III. Lösung des Problems aus diesem System 14
IV. Geschichtliche Entwicklung und Sinn der Vertrauensklausel als Bestätigung der gefundenen Lösung 16
V. Ablehnung eventueller aus praktischen Gesichtspunkten erhobener Einwände 18

B. Stellungnahme zu den in der Literatur vertretenen Ansichten

I. Vorbemerkung 19
II. Zur Ansicht a) Gieses, b) E. H. Hoffmanns 20
III. Zur Ansicht Herrfahrdts 21
IV. Zur Ansicht a) Jellineks, b) Redslobs, c) Fellers, d) Carl Schmitts 23

C. Rechtsvergleichende Behandlung des Problems 32
D. Zusammenfassung 37

II. Teil: Recht der Gegenzeichnung durch eine geschäftsführende Regierung.

A. Zulässigkeit einer geschäftsführenden Regierung 38
B. Umfang ihrer Befugnisse
I. Mangel gesetzlicher Regelung 38
II. Gegensätze in der Literatur, Schwierigkeit positiver Umgrenzung der Befugnisse 39
C. Lösung aus der Entwicklung und dem Zweck der geschäftsführenden Regierung 42

III. Teil: Recht d. Gegenzeichnung durch eine „Kampfregierung"

I. Gegenzeichnung bei der Ernennung einer Regierung 44
II. Verhältnis des Satzes 1 zu Satz 2 in Art. 54 der Reichsverfassung 45
III. Stellung des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung 46
IV. Erörterung der Ansicht Koellreuters und Gieses. 47
V. Befugnisse einer Kampfregierung im Vergleich mit denen einer normalen Regierung 48
VI. Zur Bezeichnung Kampfregierung 49
VII. Lösung 49

Schluß:

Ursache der in der Literatur vorhandenen Gegensätze.
Ueberblick über die gefundenen Lösungen 50

Verzeichnis der benutzten Schriften.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919, 12. Aufl., 1930 — Anschütz.

Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen Staatsrechts — Handbuch.
Bd. I.
§ 16 Thoma: Das Reich als Demokratie. S. 186.
§ 25 Radbruch: Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, S. 285.
§ 42 Pohl: Die Zuständigkeit des Reichspräsidenten, S. 482.
§ 43 Thoma: Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems, S. 503.
Bd. II.
§ 71 Thoma: Grundbegriffe und Grundsätze, S. 108.

Brie, Reichstag und Reichsrat in kritischer und rechtspolitischer Beleuchtung.
Handb. d. Politik, Bd. III, 3. Aufl., 1921, S. 52. Handb. d. Pol. Bd. III.

Brusewitz, Typologische Verfassungsstudien, erschienen in öffentl.-rechtl. Vorträge und Abhandl., herausg. von Wolgast, Heft 2, 1930 — Brusewitz.

Bühler, Reichsverfassung, 3. Aufl., 1929 — Bühler.

Dohna, Das Werk von Weimar, in Recht und Staat im neuen Deutschland, hrsg. von Bernh. Harms 1929, Bd. I, S. 68 — Dohna.

Duguit, Traité de Droit Constitutionel. Bd. IV, 12. ed. 1924 — Duguit.

Entscheidung d. Staatsgerichtshofes f. d. Deutsche Reich, v. 21. Nov. 1925, in Entsch. d. R. G. in Zivilsachen, Bd. 112, Anh. S. 1 — RGZ Bd. 112.

Entscheidung des Staatsgerichtshofes für Oldenburg v. 21. April 1925, in Arch. d. öfftl. R., N. F., Bd. 9, S. 224 — Arch. f. öfftl. R. Bd. 9, N. F.

Feller, Erschwerungen des Sturzes der Reichsregierung u. d. Landesregierungen ohne Aenderung d. Reichsverfassung, in Abhandl. z. Reichsverfassung, hrsg. von Walther Jellinek, Heft 6, 1930 — Feller.

Giese, Die staatsrechtl. Grundgedanken der neuen Reichsverfassung, in Deutsche Revue, April 1919, hrsg. v. Richard Fleischer — Deutsche Revue.

Giese, Grundriss d. Reichsstaatsrechts, 1930 — Giese, Reichsstaatsrecht.

Giese, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 8. Aufl. 1931 — Giese Kom.

Hauriou, Précis de Droit Constitutionel, 12. ed. 1929 — Hauriou.

Headlam-Moreley, The new Democratic Constitution of Europe, 1928 — Headlam-Moreley.

Herrfahrdt, Der Sinn des parlamentarischen Prinzips in der Reichsverfassung, in Z. f. Pol., Bd. 18, S. 733 — Z. f. Pol. Bd. 18.

Herrfahrdt, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung, in Öffentl.rechtl. Abhandl. hrsg. v. Triepel, Kaufmann und Smend, Heft 9, 1927 — Herrfahrd.

Heyen, Das höchste Reichsorgan, 1930 — Heyen.

Hoffmann, E. H., Die Stellung des Reichshauptes zur Legislative und Exekutive im Deutchen Reich und seinen Ländern, in Arch. d. öfftl. R. N. F. Bd. 7, S. 257 — Arch. d. öfftl. R., N. F., Bd. 7.

Holstein, Von Aufgaben und Zielen heutiger Staatsrechtswissenschaft, in Arch. d. öffentl. R., N. F., Bd. 11, S. 1 — Arch. d. öfftl. R., N. F. Bd. 11, S. 1.

Jellinek, Georg, Verfassungänderung und Verfassungswandlung, 1906 — G. Jellinek.

Jellinek, Walther Gesetz, Gesetzesanwendung u. Zweckmäßigkeitserwägung, 1913 — Jellinek, Gesetz.

Jellinek, Walther, Verfassung u. Verwaltung d. Reichs u. d. Länder, 1925 — Jellinek, Verf.

Kaufmann, Erich, Die Reichsregierung, in Handb. d. Politik, Bd. 3, 3. Aufl., 1921, S. 44 — Handb. d. Pol., Bd. 3.

Kaufmann, Erich, Grundfragen d. künftigen Reichverfassung in „Im neuen Deutschland", hrsg. v. Hermann Jordan, 6. Heft 1919 —Kaufmann, Grundfragen.

Klinghoffer, Das parlamentarische Regierungssystem in den europäischen Nachkriegsverfassungen, in Z. f. vergleichende Rechtswiss. 1929, S. 178 — Klinghoffer, Z. f. Vgl. R.

Koellreuter, Das parlamentarische System i. d. deutschen Landesverfassungen in Recht und Staat in Geschichte u. Gegenwart, 1921, Heft 19 — Koellreuter.

Liermann, Das deutsche Volk als Rechtsbegriff, 1927 — Liermann.

Lukas, Die organisatorischen Grundlagen der Reichsverfassung, 1920 — Lukas.

Poetzsch, Vom deutschen Parlamentarismus, in Wille und Weg, hrsg. v. Rich. Bahr, 1926, S. 320 — Wille und Weg.

Poetzsch, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, in in Jb. d. öfftl. R., Bd. 13, S. 1 u. Bd. 17, S. 1 — Jb. d. öfftl. R.

Poetzsch-Heffter, Handkomm. der Reichsverfassung 3. Aufl., 1928 — Poetzsch-Heffter.

Pohl, Die Auflösung des Reichstages, 1921 — Pohl.

Pohl, s. auch Anschütz-Thoma.

Preuss, Denkchr. z. Entw. d. allgem. Teils d. Reichsverfassung v. 3. Januar 1919, in Recht, Staat u. Freiheit, 1926 — Recht, Staat.

Protokolle des 8. (Verfassungs-) Ausschusses der Weimarer Nationalversammlung. — Prot.

Radbruch, Grundzüge d. Rechtsphilosophie, 1914 — Radbruch.

Radbruch, s. auch Anschütz-Thoma.

Redslob, Robert, Die parlamentarische Regierung, in ihrer wahren u. unechten Form, 1918 — Redslob.

Rothenbücher, Der Kampf um Art. 54 d. deutsch. Reichsverfassung, in Z. f. öfftl. R., Bd. 7, S. 329 — Z. f. öfftl. R. Bd. 7.

Schelcher, Das parlamentarische System, in Arc.h d. öfftl. R., N. F., Bd. II, S. 257 — Arch. d. öfftl. R., N. F. II.

Scheuner, Über d. verschiedenen Gestaltungen d. parlamentarischen Regierungssystems, in Arch. d. öfftl. R., N. F., Bd. 13, S. 209 — Arch. d. öfftl. R., N. F., Bd. 13.

Schmitt, Carl, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, in Bonner Festg. f. Zitelmann, 1923, S. 430 — Geistesgeschichtl. Lage.

Schmitt, Carl, Verfassungslehre, 1928 — Schmitt, Verf.

Skutsch, Die Gegenzeichnung beim Kanzlerwechsel, D. J. Z. 1928, Sp. 1335 — D. J. Z. 1928.

Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, 1928 — Smend.

Stier-Somlo, Gschäftsministerium, laufende Geschäfte, ständiger Ausschuß und Notverordnungen nach preußischem Verfassungsrecht, in Arch. d. öfftl. R., N.F., Bd. 9, S. 211 — Arch. d. öfftl. R., N.F., Bd. 9.

Thoma, Deutsche Verfassungsprobleme, in Annalen f. soz. Polit. und Gesetzgebung, v. Richard Braun, 6. Bd., 5. u. 6. Heft, 1919 — Annalen f. soz. Pol. 1919.

Thoma, Die Regelung d. Diktaturgewalt, in D.J.Z. 1924, Sp. 654 D.J.Z. 1924

Thoma, Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, in Recht und Staat im neuen Deutschland, hrsg. v. Bernh. Harms, 1929, Bd. I., S. 98 — Recht und Staat.

Thoma, s. auch Anschütz-Thoma.

Triepel, Die Staatsverfassung und die Parteien, in öfftl. rechtl. Abhandllungen, hrsg. v.Triepel, Kaufmann und Smend, Heft 10 1928 — Triepel.

Wenzel, Der Begriff des Gesetzes, 1920 — Wenzel.

Wolgast, Die Kampfregierung, in öfftl. rechtl. Vortr. u. Abhandl., hrsg. v. Wolgast, Heft 1, 1929 — Wolgast, Kampfreg.

Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus, 1929 — Wolgast, Parlamentarismus.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549613_0110

Einleitung

A. Problemstellung.

Die Gegenzeichnung seitens eines das Vertrauen des Reichstages genießenden Kanzlers bietet keine Schwierigkeiten. Einige Fälle schälen sich aber bei der Reichstagsauflösung heraus, die nicht ohne weiteres aus dem Text der Verfassung zu entscheiden sind; nämlich beim Zusammentreffen der Art. 25, 50 und 54 der R. V. Art. 25 gibt dem Reichspräsidenten das Recht, den Reichstag aufzulösen. Nach Art. 50 bedürfen alle Anordnungen des Reichspräsidenten zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Ministers, also auch die Auflösungsverordnung. Kanzler und Minister bedürfen wiederum gemäß Art. 54 zur Amtsführung des Vertrauens des Reichstages, d. h. sie können keine Amtshandlung vornehmen, wenn sie das Vertrauen nicht haben. Daraus ergeben sich drei Fragen:

1. Kann ein Kanzler, dem der Reichstag das Vertrauen entzogen hat, die Gegenzeichnung der Auflösungsverordnung noch vornehmen?
2. Kann ein geschäftsführender Kanzler die Gegenzeichnung vornehmen?
3. Kann ein Kanzler, der besonders zu diesem Zwecke ernannt ist, als erste Amtshandlung die Gegenzeichnung vornehmen?

Nach dem Wortlaut des Art. 54 muß die erste Frage verneint werden, denn die Gegenzeichnung ist eine Amtshandlung, zu deren Vornahme das Vertrauen des Reichstages erforderlich ist. Trotzdem wird von vielen Autoren das Recht der Gegenzeichnung in diesem Falle angenommen, weil sie behaupten, der Sinn des Artikels sei ein anderer. Man könnte nun sagen, wenn der Wortlaut eines Gesetzes klar ist, dann ist Auslegung verboten. Dagegen erheben sich jedoch Bedenken. Denn ein Gesetz kann im Zusammenhang mit den anderen Normen betrachtet einen anderen Inhalt ergeben als der Wortlaut vermuten läßt, da eine Gesetzesnorm nur als „Bestandteil einer Gesamterscheinung begriffen werden

kann“ [1]). Es ist daher zu untersuchen, ob der Wortlaut des Art. 54 wirklich mit anderen Verfassungsbestimmungen in Widerspruch steht und infolgedessen anderer Auslegung bedarf, wie einige behaupten, oder ob er doch dem Grundgedanken der Verfassung entspricht. Um das festzustellen, ist der Sinn der genannten Bestimmungen im Gesamtsystem der Verfassung zu ergründen[2]). Dabei sind in erster Linie die Gedanken und Ereignisse in Rücksicht zu ziehen, aus denen heraus die Weimarer Verfassung geschaffen wurde, da jedem Gesetz sich seine geistesgeschichtliche Grundlage aufprägt. Es genügt nicht, nur die Gedanken zu prüfen, die dem einzelnen Artikel zugrunde liegen. Wenn dagegen der Grundgedanke des Artikels seiner Stellung im System entspricht, so mag dies als Bekräftigung des gefundenen Ergebnisses dienen. Damit ist der einzuschlagende Weg vorgezeichnet. Das System der Weimarer Verfassung ist klarzulegen, soweit es für die vorliegende Frage in Betracht kommt. Insbesondere wird dabei die Stellung des Reichspräsidenten zum Reichstag zu berücksichtigen sein, da das Auflösungsrecht ein solches des Reichspräsidenten ist. Aus dem so gewonnenen System ist die Lösung zu gewinnen. Sodann ist insbesondere dem Grundgedanken des Art. 54 nachzugehen.

Die zweite Frage wird dadurch gekennzeichnet, daß die Befugnisse eines geschäftsführenden Kanzlers nicht ausdrücklich festgelegt sind und es deshalb zweifelhaft ist, ob die Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets dazu zu rechnen ist.

Das Problem der dritten Frage liegt im wesentlichen in dem Verhältnis des Satzes 1 zu Satz 2 im Art. 54; denn danach erscheint es zweifelhaft, ob der Regierung das Vertrauen ausdrücklich ausgesprochen werden muß oder nicht.

B. Aufbau.

Entsprechend der Fragestellung ergibt sich im Aufbau der Arbeit eine Dreiteilung. Zu dem Aufbau der einzelnen Teile ist folgendes zu sagen:

Die bisherigen Lösungen des in der ersten Frage ruhenden

[1]) So Wenzel, S. 173.

[2]) Ähnlich Jellinek, Gesetz, S. 171, deutlicher Holstein, in seinem Aufsatz „Von Aufgaben und Zielen heutiger Staatsrechtswissenschaft“, im Arch. f. Oefftl. R., n. F., Bd. 11, S. 14.

Problems sind unbefriedigend. Entweder suchte man die Lösung rein geschichtlich zu finden oder man beachtete bei Rücksichtnahme auf das Verfassungssystem nur einen Teil der in der Weimarer Verfassung ruhenden Grundideen. Beides ist unzulänglich. Vielmehr ist es notwendig, sowohl allen in der Verfassung verankerten Grundgedanken, wie der geschichtlichen Entwicklung nachzugehen. Es sind nun zwei Möglichkeiten für den Aufbau der Arbeit gegeben. Man kann die Literatur zu Anfang erörtern, um dann den angedeuteten Weg zu gehen. Prima facie scheint dieser Aufbau der natürliche zu sein, da so die bisherigen Ansichten zunächst vor Augen treten und an ihnen eine Orientierung möglich ist. Doch würde die Auseinandersetzung mit der Literatur einige Schwierigkeiten bereiten, da bisweilen auf Gedankengänge verwiesen werden müßte, die erst bei einer späteren zusammenhängenden Ausführung deutlich werden. Die andere Möglichkeit besteht darin, zuerst das System klarzulegen, aus dem heraus die Vertrauensklausel verstanden werden muß, um daraufhin die vorhandene Literatur nachzuprüfen. Der Vorteil dieses Aufbaues wird klar, wenn man berücksichtigt, daß auf diese Weise das Positive an den Anfang gerückt ist, das nun gewissermaßen von der Literatur widerlegt werden muß. Dabei können gleichzeitig die im Schrifttum vertretenen unzutreffenden Ansichten hinsichtlich der Grundideen der Verfassung ausgeschieden werden. In demselben Maße wird das vorher gefundene Ergebnis einer Kritik unterzogen. Hält es ihr stand, so kann das als Bestätigung der Richtigkeit gewertet werden. Zwar werden dabei zuweilen Wiederholungen von früher Gesagtem notwendig. Doch scheint das eher in Kauf genommen werden zu können, als Verweisungen auf spätere Ausführungen, wie sie der erste Weg erfordert hätte. Der letztere Weg soll darum wegen seines Vorteils und wegen seiner Deutlichkeit beschritten werden.

Im zweiten und dritten Teil wird die Literatur gleich von Anfang an Berücksichtigung finden, um daraus die Schlußfolgerung, nötigenfalls auch gegen die herrschende Meinung, zu ziehen. Einen anderen Weg der Durchführung zu beschreiten, liegen keine triftigen Gründe vor.

1. Teil

Recht der Gegenzeichnung nach einem Mißtrauensvotum.

A. Untersuchung des Problems ohne Rücksicht auf die in der Literatur bestehenden Gegensätze.

A. I. Geschichtliche und theoretische Grundlage der Weimarer Verfassung.

Als erste Vorläufer, die auch später einen nachhaltigen Einfluß auf die Weimarer Verfassung ausübten, sind die Kämpfe des Reichstages während des Krieges, insbesondere die Oktoberverhandlungen des Jahres 1918 zu nennen. In ihnen spiegeln sich die Reformwünsche der damaligen Zeit deutlich wieder. Das Geforderte und Erreichte sei kurz im folgenden zusammengefaßt: Man verlangte eine tiefere Ausgestaltung des demokratischen Gedankens in der alten Reichsverfassung. Gleichzeitig sollte damit die Parlamentarisierung der Regierung Hand in Hand gehen. Der Grund zu diesen Forderungen bildete das allgemeine Streben nach größerer Beteiligung des Volkes an der Leitung seiner Geschicke. Dies Streben wurde nicht zum wenigsten durch die Mißerfolge der letzten Kriegsjahre bestärkt. Die Macht kleiner Kreise sollte beseitigt werden. Man sah, wie sie sich vor allem in Einflüssen des preußischen Junkertums, der Person des Königs von Preußen und des Militärs auf die Reichspolitik auswirkte. Der Kaiser ging schließlich auf diese Wünsche in seinem Erlaß vom 30. September 1918 ein, indem er versprach, „daß Männer, die vom Vertrauen des Volkes getragen seien, in weiterem Umfange als bisher an den Rechten und Pflichten der Regierung teilnehmen sollten." Gleichzitig beauftragte er den scheidenden Reichskanzler, Grafen Hertling, mit der Vorbereitung der entsprechenden Maßnahmen.

Als Druck von außen traten die Noten Wilsons hinzu [3]), die der Vorbereitung des Friedensschlusses dienen sollten. Wilson griff die in Deutschland erstrebten Verfassungsänderungen auf und verlangte ebenfalls, daß die Macht kleiner Kreise (preußischer und militärischer Einfluß auf die Politik, persönliches Regiment) gebrochen und die Regierung in Zukunft maßgebend von der Volksvertretung bestimmt werde. Andernfalls seien keine Friedensverhandlungen zu erwarten. Diese Bedingungen wurden in jeder Note und jedesmal eindringlicher wiederholt, und die bisher durchgeführten Aenderungen als ungenügend bezeichnet. Deutscherseits wurde dauernd betont, den Forderungen sei Genüge getan bezw. sie würden in nächster Zeit durchgeführt. Ein Antrag im Reichstag vom 26. Oktober 1918, der die Forderungen klar umreißt, sei deshalb wörtlich angeführt [4]). „.....

2..... Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages.

Der Reichskanzler trägt die Verantwortung für alle Handlungen von politischer Bedeutung, die der Kaiser in Ausübung der ihm nach der Reichsverfassung zustehenden Befugnisse vornimmt.

Der Reichskanzler und seine Stellvertreter sind für ihre Amtsführung dem Bundesrat und dem Reichstag verantwortlich. usw.".

Der Antrag wurde angenommen und am 28. Oktober 1918 als Gesetz verkündet. Zwar mußten der Kanzler und seine Stellvertreter sich sowohl vor dem Bundesrat wie vor dem Reichstag verantworten, doch überwog nun der Einfluß des Reichstages, da die Regierung allein von seinem Vertrauen abhängig war. Damit gewann gleichzeitig der Reichstag Einfluß auf die Regierungshandlungen des Kaisers, der an die Gegenzeichnung gebunden war. Nähere Erklärung fand diese Sachlage in der deutschen Note vom 21. Oktober 1918 an Wilson, also schon vor Verkündung des Gesetzes: „Künftig kann keine Regierung ihr Amt antreten oder weiterführen, ohne das Vertrauen der Mehrheit des Reichstages zu besitzen" [5]). Die Regierung wurde also weitgehend abhängig gemacht von der Volksvertretung, d. h. das Prinzip parlamentarischer Regierungsweise fand Eingang in die deutsche

[3]) Vgl. dazu Wolgast, Parlamentarismus, S. 32 — 40.
[4]) Angef. nach Wolgast, Parlamentarimus, S. 25.
[5]) Angeführt nach Wolgast, Parlamentarismus, S. 35.

Reichsverfassung. Die Weiterentwicklung wurde jäh abgerissen durch den Ausbruch der Revolution. In der Zeit bis zur Weimarer Nationalversammlung erschienen zwar mehrere Schriften über die zu gestaltende Verfassung, ihre Wirkung äußerte sich jedoch erst während der Verhandlungen. Da weiterhin der Notverfassung, die im wesentlichen auf dem oben erörterten Gedanken fußte, nur vorläufige Geltung zukam, kann diese Zwischenzeit übersprungen werden.

Bedeutung erlangen erst wieder die Verhandlungen der Weimarer Nationalversammlung bzw. die ihres Verfassungsausschusses. Man war hier vor die Aufgabe gestellt, dem Deutschen Reiche eine neue Verfassung zu geben. Fest stand, daß sie auf demokratischer Grundlage ruhen und hinsichtlich der Regierungsweise parlamentarische Prinzipien in sie eingebaut werden sollten. Für Gewährleistung dieser Tendenzen sprach die Zusammensetzung der Nationalversammlung, zählte sie doch alle Männer zu ihren Mitgliedern, die vorher für die genannten Grundsätze eingetreten waren. Es seien nur Namen wie Delbrück, Naumann, Haußmann und Preuß genannt. Als Vorbilder verwirklichter demokratischer Staatsformen und parlamentarischer Regierungsformen boten sich vier Verfassungen dar: die schweizerische, amerikanische, englische und französische. Man entschied sich ausschließlich für keines der genannten Systeme. Man wollte die dort zutage getretenen Mängel, bzw. das für deutsche Verhältnisse nicht Zuträgliche vermieden wissen, dagegen das als brauchbar Erkannte verwenden. So empfand man das schweizerische Direktorialsystem für einen Staat von Deutschlands Größe als nicht annehmbar. Dagegen sah man das in beschränktem Maße eingeführte Referendum als der Durchführung unmittelbar demokratischer Gedanken förderlich an. Der Dualismus, Volksvertretung-Präsident, wie er sich in der amerikanischen Verfassung zeigte, erschien zu einseitig insofern, als er der nicht dem Parlament verantwortlichen Exekutive ein zu starkes Übergewicht gab. Hingegen hielt man die Stellung des parlamentsgewählten französischen Präsidenten für unannehmbar, weil sich daraus ein Parlamentsabsolutismus gebildet hätte. Es ergab sich also bezüglich der Regierungsform das Problem, wie die beiden Prinzipien der Gewaltenteilung und des Parlamentarismus in Einklang gebracht werden konnten. Ein Problem deshalb, weil das parlamentarische Prinzip notwendig auf dem Prinzip der Repräsentation fußt; repräsentiert wird aber

nur eine Einheit [6]). „Repräsentation ist eben ein politisches Formprinzip, Gewaltenunterscheidung dagegen eine Methode der Verwertung entgegengesetzter Formprizipien im Interesse des bürgerlichen Rechtsstaates" [7]). Die Weimarer Verfassung hat den Versuch gemacht, die sich widersprechenden Grundsätze des Parlamentarismus und der Gewaltenteilung zu vereinigen und dadurch sowohl den Dualismus des amerikanischen Sytems wie die absolute Parlamentsherrschaft französischer Prägung zu vermeiden gesucht. Eine eigene theoretische Grundlage hatte sich in Deutschland nicht entwickelt. Man beschritt deshalb zu dem besagten Zweck einen eigenartigen Weg, indem man Einrichtungen aus jeder der genannten Verfassungen übernahm. Stark beeinflußt wurde diese Tendenz durch die Schrift Redslobs „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form". Diesen Einffuß hat Lukas in „Die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung" zuerst nachgewiesen [8]). Redslob verlangt ein System des Gleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative. Entscheidender Faktor sollte aber das Volk bleiben.

Das Schwergewicht ruhte also auf zwei Gedankengängen, die in der Verfassung ihre Verwirklichung finden sollten. Als neue Staatsform stellte man sich die Demokratie vor. Die Regierungsform stand unter dem Zeichen des Parlamentarismus.

Die außerdem noch vorhandenen Strömungen des Sozialismus, Liberalismus und des sogenannten kulturellen Rechtsblocks, d. h. der Parteien vom Zentrum bis zu den Deutschnationalen, die ebenfalls Eingang in die Verfassung erstrebten und fanden, brauchen bei der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt zu werden, da es sich bei ihnen um kulturelle bzw. wirtschaftliche Belange handelt, die nichts zur Lösung der Frage beitragen können.

A. II. Das auf dieser Grundlage aufgebaute System der Weimarer Verfassung.

Der demokratische Gedanke fand seinen Niederschlag in der Reichsverfassung in Art. 1. Der erste Satz in Art. 1

[6]) Schmitt, Verfassungslehre, S. 208 ff.
[7]) Schmitt, Verfassungslehre, S. 213.
[8]) Vgl. insbesondere Lukas, S. 29.

nimmt nur eine negative Abgrenzung gegenüber der Monarchie vor. Welcher Art die Republik sein sollte, ob eine aristokratische, demokratische usw., ist damit nicht gesagt. Wichtiger ist Satz 2 „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus". Hier ist der Grundsatz verankert, daß das Deutsche Reich eine Demokratie ist. Wiederum steht damit aber nicht schon fest, wie diese Demokratie gestaltet ist; insbesondere ist damit noch nicht gesagt, ob und inwieweit das Volk die Staatsgewalt auch ausübt [9]). Das Volk ist zwar Träger der Staatsgewalt, sie auch faktisch auszuüben ist ihm aber bei der Größe des deutschen Volkes nicht möglich. Es bleibt daher die Frage nach der Verteilung der Zuständigkeit bei der Ausübung der Staatsgewalt offen. Diese Frage läßt sich nicht aus Art. 1 beantworten, sondern muß aus den die weitere Organisation des Staates regelnden Bestimmungen entnommen werden. Art. 5 spricht davon, daß die Staatsgewalt in Angelegenheiten des Reichs durch die Organe des Reichs ausgeübt wird. Hieraus ergibt sich schon, daß mehrere Organe an der Ausübung beteiligt sind. Tatsächlich zeigt sich auch, daß zunächst das große Gebiet der Verwaltung, abgesehen von den Wahlen, der Zuständigkeit des Volkes entrückt ist und sein muß. Ferner ist die Rechtsprechung nicht in seine Hände gelegt. Was die Gesetzgebung betrifft, so sieht es die Verfassung als den normalen Verlauf an, daß die Gesetze vom Reichstag beschlossen werden. Denn der Abschnitt über die Gesetzgebung beginnt in Art. 68 mit den Worten „Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht. Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen". Erst in zweiter Linie sieht die Verfassung ein Gesetzgebungsverfahren unter Mitwirkung des Volkes vor, indem sie in Art. 73 Abs. 3 bestimmt, daß ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellen kann. Zum Volksentscheid kommt es aber auch hier erst, wenn der Reichstag den dem Begehren zugrundeliegenden Entwurf nicht unverändert annimmt. Aus eigener Initiative kann das Volk überhaupt keinen Beschluß fassen über Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen. Vielmehr kann darüber gemäß Art. 73 Abs. 4 nur der Reichspräsident einen Volksentscheid herbeiführen. Außer den genannten Fällen haben der Reichspräsi-

[9]) Vgl. Liermann, S. 181.

dent und der Reichsrat unter gewissen Voraussetzungen das Recht, gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid anzurufen. Wie beim gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren spricht die Verfassung auch bei Verfassungsänderungen zuerst von dem vom Reichtag zu beobachtenden Verfahren und erst in zweiter Linie von der Verfassungsänderung durch Volksentscheid. Insbesondere ist das obligatorische Verfassungsreferendum n i c h t in die Verfassung aufgenommen worden. Es zeigt sich also, daß bei der Ausübung der Staatsgewalt die Befugnisse des Reichsvolks sehr eng umgrenzt und einzeln festgelegt sind [10]). Seine Haupttätigkeit besteht in dem Schaffen anderer Organe [11]). Man kann daher in Zweifelsfragen, die die Organisation des Staates und das Zusammenwirken zweier Staatsorgane betreffen, nicht sagen, es spräche eine Vermutung dafür, daß das Volk die umstrittene Handlung vorzunehmen oder den Ausgleich zwischen den beiden nicht im Einklang befindlichen Staatsorganen zu schaffen habe. Vielmehr muß eine solche Vermutung als dem Sinne der Verfassung entgegenstehend abgelehnt werden. Die Zuständigkeit des Reichsvolks darf nur in den von der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen angenommen werden [12]).

Wenn das Ergebnis dieser ersten Betrachtung ein gegenteiliges wäre, wenn also die Volksbeschlüsse das Normale wären und eine Vermutung für die Zuständigkeit des Reichsvolks spräche, dann müßte man annehmen, daß der Reichspräsident den Reichstag mit Hilfe eines abvotierten Kanzlers auflösen könnte, da darin das Prinzip des radikalen und egalitären Demokratismus seine Erfüllung fände. Umgekehrt könnte nun das gefundene Ergebnis zu dem Schluß verleiten, in einem liberalen Demokratismus könne die Auflösungsverordnung von einem abvotierten Kanzler nicht gegengezeichnet werden. Doch ist dieser Umkehrschluß sehr vor-

---

[10]) Ähnlich Thoma, in Handb. Bd. II, S. 195.

[11]) Ähnlich Liermann, S. 155.

[12]) Zu diesem Ergebnis kommt auch Thoma in seinen Betrachtungen über den Begriff der moderen Demokratie (angeführt nach Handb. Bd. I. S. 191). Er unterscheidet dort zwei Grundtypen der Demokratie, die radikale und egalitäre und die liberale und antiegalitäre Demokratie. In der Weimarer Verfassung sieht Thoma den Demokratismus liberaler Prägung verwirklicht „mit einigen Konzessionen an die einer radikalen Demokratie entspringenden Forderungen unmittelbarer Volksbeschlüsse". Thoma sieht die Volksbeschlüsse also auch nicht als das Normale an.

sichtig zu werten, denn der Demokratismus liberaler Prägung ist nicht in eine ganz eindeutig gestaltete Form zu fassen. Er läßt Variationen zu. Als endgültige Lösung soll daher dieser Umkehrschluß nicht betrachtet werden. Als feststehend kann jedoch nach dem Gefundenen angenommen werden, daß auch in einem Konfliktsfalle zwischen Reichstag und Reichspräsident, wie ihn das Mißtrauensvotum darstellt, das Volk zur Lösung des Konflikts nicht ohne weiteres berufen ist. Die Bestimmungen, die das deutsche Staatsleben organisieren — die Verfassung, — sind infolgedessen noch weiter auf die gestellte Frage hin zu prüfen. Es muß insbesondere untersucht werden, welchen Grundsatz die Verfassung bei dem Zusammenwirken der beiden Staatsorgane Reichstag und Reichspräsident befolgt.

Preuss hat den angeführten Gedanken Redslobs aufgegriffen, wie aus seiner Denkschrift zum Entwurf des allgemeinen Teils der Reichsverfassung vom 3. Januar 1919 hervorgeht[13]). Dort spricht er den Gedanken aus, daß „der echte Parlamentarismus nur durchgeführt werden könne, wenn zwei ebenbürtige Staatsorgane vorhanden seien, zwischen denen das Kabinett das Bindeglied bildet". Erste Voraussetzung dafür ist, daß beide Organe unmittelbar vom Volk gewählt werden. Beide sind aber auch Repräsentanten des Volkes. Da das Volk nur einen Willen bilden kann, müssen notwendig seine beiden Repräsentanten in der Willensbildung übereinstimmen. Sie stellen ja den gleichen Willen dar. Praktisch werden sich jedoch Differenzen ergeben. Um diese auszugleichen, müssen die nötigen Vorbeugungseinrichtungn gefunden werden. Weder in der amerikanischen, noch in der französischen Verfassung ist der Ausgleich vorhanden. Es mußte also ein neuer Weg eingeschlagen werden. Man erblickte ihn im schweizerischen Referendum. Darin liegt die Betonung dessen, daß der Wille des Volkes möglichst rein zu Geltung kommen soll. Dies Referendum wurde, abgesehen von den in der Schweizer Verfassung festgelegten Fällen so verwertet, daß man dem Präsidenten das Auflösungsrecht zubilligte und dem Reichstag die Befugnis einräumte, den Antrag auf Absetzung des Reichspräsidenten zu stellen. Praktisch wird dieses Recht des Reichstages kaum Bedeutung erlangen; doch ist es insofern wertvoll, als es ein Symptom für den Grundgedanken der Verfassung abgibt.

[13]) Vgl. Preuß, Staat, Recht, S. 387.

Giese bezeichnet das „einander aus dem Sattel heben“ [14]) als Folge der Stellung der beiden Organe zueinander. Dies ist die wichtigste Möglichkeit und zugleich die ultima ratio, den Einklang der beiden Organe wiederherzustellen. Das Volk tut seinen Willen selbst kund, dem sich beide Organe unterzuordnen haben. Die Unterordnung geschieht auf Seiten des Reichstages, wenn er die Absetzung des Reichspräsidenten verlangt hat und nicht durchgedrungen ist, durch automatisch eintretende Auflösung. Wenn umgekehrt der Reichspräsident den Reichstag auflöst und die Neuwahl keine andere Zusammensetzung ergibt, so muß der Reichspräsident entweder eine Regierung ernennen, die eine Mehrheit finden wird, oder er wird keine arbeitsfähige Regierung bekommen. Im letzten Falle wird er entweder zurücktreten oder der Reichstag wird zum Antrag auf Absetzung schreiten oder eine Amtsführung der Regierung durch dauernde Mißtrauensvoten unmöglich machen. In jedem Falle wird also durch Neuwahl bzw. tatsächliche Unterwerfung der Wille der beiden Repräsentanten in Einklang gebracht und die Identität mit dem Volkswillen gewahrt.

Ein wesentliches Mittel zum genannten Zweck bildet die Bestimmung, daß einerseits der Reichspräsident die Regierung ernennt und entläßt, andererseits sie auch des Vertrauens des Reichstags bedarf. Sie muß also praktisch das Vertrauen beider Organe genießen, die infolgedessen willensmäßig übereinstimmen müssen. Die Regierung bildet das „Bindeglied zwischen Staatshaupt und Volksvertretung“ [15]). Es läßt sich diese Einrichtung als Kontrolle des einen Repräsentanten an der Willensbildung des anderen bezeichnen. Einem ähnlichen Kontrollzweck dienen weiter 1.) das Recht des Reichspräsidenten, vom Reichstag beschlossene Gesetze zum Volksentscheid zu bringen (dem eigentlichen Referendum), 2.) der Antrag von einem Drittel der Reichstagsmitglieder auf Aussetzung der Verkündung eines Gesetzes mit dem Zweck auf Volksbegehren von $^1/_{20}$ der Stimmberechtigten den Volksentscheid herbeizuführen. 3.) Das Recht des Reichsrats, den Antrag auf Volksentscheid hinsichtlich eines vom Reichstag beschlossenen Gesetzes einzubringen. Mag nun die politische Aktivität des Reichspräsidenten im Rahmen seiner Befugnisse ihm bisweilen den Anschein einer dem

[14]) Giese, S. 50.
[15]) Kaufmann, in Handb. d. Politik, Bd. III, S. 45.

Parlament über- oder untergeordneten Stellung verleihen — diese Tätigkeit beruht auf Imponderabilien, die rechtlich nicht zu fassen sind —, so besagt das nichts hinsichtlich irgendwelcher Befugnisse rechtlicher Art. Zu den letzteren gehört aber das Auflösungsrecht. Deshalb kann hier nur unabhängig von allen politischen Betätigungsmöglichkeiten seine Rechtsposition gegenüber dem Reichstag in Betracht kommen, die noch weiter zu verfolgen ist.

Die beiden bei der Staatswillensbildung beteiligten Faktoren Reichspräsident und Reichstag sind in ihrem Verhältnis zueinander mit durchaus entsprechenden Rechten ausgestattet. Dem Recht des Reichstags, die Absetzung des Präsidenten beantragen zu können, steht das Auflösungsrecht auf Seiten des Präsidenten gegenüber. Dem Recht des Reichspräsidenten, die Regierung zu ernennen und zu entlassen, entspricht die Abhängigkeit der Regierung vom Vertrauen des Reichstags. Wenn man diese Kräfte in ihrem dynamischen Wirken betrachtet, so ergibt sich das Bild einer dauernden gegenseitigen Kontrolle, um so das Einvernehmen zwischen beiden Repräsentanten zu erhalten bzw. wiederherzustellen und so die Balance beider Faktoren zu bewähren. Die Bedeutung dieses Ineinandergreifens der einzelnen Rechte ist klar. Es dient der demokratischen Selbstkontrolle[16]). Diese Bezeichnung ist aus zwei Gesichtspunkten gerechtfertigt. Beide Repräsentanten bilden den Willen des Volkes. Dieser Wille kann sich nur in einer Richtung bewegen. Wenn also der eine Repräsentant die Willensbildung des anderen als nicht dem Willen des Volkes entsprechend bezeichnet, und darum die Entscheidung des Volkes verlangt, so kontrolliert das Volk gewissermaßen den eigenen vom Repräsentanten verkörperten Willen. Diese Selbstkontrolle geht auch vonstatten, wenn nicht gerade das Volk direkt entscheidet, sondern eine Einigung zwischen den beiden Organen zustande kommt — was sich als das Normale erweist —, sodaß wieder ein einheitlicher Wille zum Durchbruch kommt. Das System trägt den Ausgleich in sich selbst. Redslob[17]) stellt richtig fest, daß keiner Gewalt größere Autorität zusteht, durch die es ihr ermöglicht werde, die andere zu beherrschen. Der von Redslob[18]) daraufhin angestellte Vergleich einer Wage mit dem parlamentarischen

[16]) Vgl. Brusewitz, S. 49.
[17]) Redslob, S. 4.
[18]) Redslob, S. 7.

System ist für die Weimarer Verfassung folgendermaßen zur Verdeutlichung zu gestalten: Träger des Wagebalkens ist das Volk. Die beiden Platten sind Präsident und Reichstag. Die Reichsregierung fungiert als Ausschlagzeiger, an dem sich die Herstellung des Gleichgewichts zu orientieren hat.

Brusewitz [19]) meint, in der weiten Ausgestaltung des Referendums in der Weimarer Verfassung sei ein Einbruch in das der Verfassung zugrundeliegende Prinzip des Parlamentarismus zu sehen. Das mag für die Auffassung des Parlamentarismus als absoluter Parlamentsherrschaft zutreffen. Um aber das Parlament nicht zu einem absolut herrschenden werden zu lassen, wurden starke Gegenkontrollen in die Verfassung eingebaut. Dies stellt Brusewitz selbst vorher fest [20]). Deshalb kann nicht ohne weiteres gesagt werden, das Referendum untergräbt das parlamentarische System — ein eindeutiges System ist unter diesen Begriff überhaupt nicht zu fassen —, sondern es vervollständigt den Grundgedanken der Verfassung. Es kommt zur Anwendung, wenn sich im Parlamentarismus Fehler zeigen. Quark drückt das im Verfassungsausschuß dahin aus: „daß die Volksabstimmung nur als äußerstes Mittel in Betracht kommt, wenn einmal das parlamentarische System versagt" [21]). Man kann mit Brusewitz diese Einrichtung als „Sicherheitsventil" [22]) bezeichnen, wenn man berücksichtigt, daß dieses Sicherheitsventil durchaus in dem Wesen des Gesamtsystems der Verfassung einbegriffen ist.

Damit erledigt sich auch der Schluß Brusewitz' [23]) „Der Fehler liegt darin, daß man im Rahmen des Parlamentarismus die Stärke der Regierungsgewalt auf einen selbständig operierenden Staatschef hat gründen wollen. Dieser Punkt ist es, in dem der unüberkommliche Widerspruch liegt." Die Folgerung erweist sich nicht ganz als zutreffend. Durch das Zusammenwirken der beiden Faktoren wird die Weimarer Verfassung ja erst zu dem, was sie sein soll, nämlich ein System demokratischer Selbstkontrolle. Nur auf diese Weise kann es vernünftig funktionieren. Denn ein von der Volksvertretung gewählter Präsident befände sich in zu großer Abhängigkeit und wäre nicht in der Lage, eine vollwirksame Kontrolle

[19]) Brusewitz, S. 35.
[20]) Brusewitz, S. 33.
[21]) Prot. S. 309 u. 312.
[22]) Brusewitz, S. 36.
[23]) Brusewitz, S. 43.

auszuüben. Er würde das Parlament repräsentieren. So kommt es, daß z.B. in Frankreich im Zusammenhang mit mit anderen Einflüssen das Auflösungsrecht nur noch auf dem Papier steht. Indessen bietet sich im amerikanischen System eine vollständige Unabhängigkeit beider Faktoren voneinander. Solange sich der Reichspräsident passiv verhält, wird natürlich das Parlament die maßgebende Rolle spielen. Doch auch dem Präsidenten ist es möglich, Einfluß zu gewinnen. Wie die Stellung des Präsidenten sich auswirken kann, hat sich beispielsweise bei der Bildung des 4. Kabinetts Marx [24]) gezeigt, das nur durch die Autorität des Reichspräsidenten eine sichere Regierungsbasis erhielt. Durch die eigenartige von Brusewitz als „unüberkommlicher Widerspruch" bezeichnete Verbindung beider Gedanken ist also eine Geschmeidigkeit der Verfassungsbestimmungen herbeigeführt worden, die die unterschiedlichsten tatsächlichen Verhältnisse einzufangen geeignet ist.

Die Darlegungen sind dahin zusammenzufassen: die Demokratie der Weimarer Verfassung ist eine solche liberaler Prägung, in der sich die unmittelbaren Volksbeschlüsse nicht als Normale, sondern nur in einzelnen Fällen finden. Die Regierungsform wird gekennzeichnet durch die Verbindung des parlamentarischen Prinzips mit dem Prinzip der Gewaltenteilung, bei der sich der Gleichgewichtsgedanke herausschält. Diese Verbindung mündet aus in ein System demokratischer Selbstkontrolle, in dem sich wesentlich zwei Repräsentanten, der Reichstag und der Reichspräsident, gegenseitig kontrollieren. Mit Hilfe dieses Systems ist nunmehr die Lösung der Frage zu gewinnen, ob es dem Kanzler nach einem vom Reichstag ausgesprochenem Mißtrauensvotum möglich ist, die Verantwortung für die Auflösung zu übernehmen.

A. III. Lösung des Problems aus diesem System.

Zunächst wurde festgestellt, daß die Weimarer Verfassung keine Vermutung für die Zuständigkeit des Volkes enthält. Allein daraus konnte wohl indirekt, doch nicht direkt geschlossen werden, daß die Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets von einem abvotierten Kanzler nicht vorgenommen werden kann. Im folgenden nun das positive Ergebnis, zu dem die obige Feststellung eine Vorstufe ist.

[24]) Vgl. Poetzch-Heffter in Jb. d. öff. R. Bd. 17, S. 85.

Wenn die beiden durchschlagendsten Kontrollmittel, Antrag des Reichstages auf Absetzung des Reichspräsidenten einerseits und Auflösung des Reichstags durch den Reichspräsidenten mit einer arbeitsfähigen Regierung andererseits, eingesetzt werden, so wird jeweils im Augenblick des Einsatzes der betroffene Faktor in seiner Tätigkeit gehemmt. Dies die ultma ratio. Wie gestaltet sich aber das im Normalablauf des staatlichen Lebens zur Geltung kommende Kontrollmittel. Die Abhängigkeit der Regierung von Reichspräsident und Reichstag? Wenn der Reichspräsident gemäß Art. 53 die Regierung entläßt, so mag sie das Vertrauen der größten Reichstagmehrheit besitzen. Der Reichspräsident hat erklärt, dieser Grundlage stimme er nicht zu. Die Regierung kann infolgedessen keine Amtshandlung mehr vornehmen. Diesem Kontrollmittel des Reichspräsidenten muß, wie im ersten Falle, ein solches auf Seiten des Reichstages entsprechen [25]) Es findet sich, wie festgestellt wurde, in der Mißtrauenserklärung durch die Mehrheit des Reichstages. Damit bekundet der Reichstag, daß das Volk, dessen Repräsentant er in demselben Maße ist wie der Reichspräsident, mit der Handlungsweise des Reichspräsidenten, die hier in dem Nichtentlassen der Regierung besteht, nicht einverstanden ist. Gleichzeitig drückt sich darin das Verlangen nach einer neuen Regierung aus, um auf diesem Wege die Übereinstimmung beider Organe wieder herzustellen. Wenn nun der Einsatz des Kontrollmittels seitens des Reichspräsidenten die Arbeitsfähigkeit der Regierung hemmt, so hat das im gleichen Maße für den umgekehrten Fall des Kontrolleinsatzes seitens des Reichstages zu gelten. Andernfalls ergäbe sich die eigenartige Lage, daß das Kontrollrecht des einen Teils vollkommen wirkungslos und infolgedessen überflüssig wäre. Richtig und sinnentsprechend ist aber, daß, wenn ein Organ sein Kontrollrecht ausgeübt hat, das andere ein solches für den gleichen Fall nicht mehr ausüben darf. Oder anders ausgedrückt: das Kontrollrecht des kontrollierenden Organs darf nicht durch eine Gegenkontrolle des kontrollierenden Organs negiert werden [26]). Das Mißtrauensvotum bedeutet Ausübung des Kontrollrechts, die Regierung ist das Medium, durch das es angewandt wird, der Reichspräsident darf also mit Hilfe dieser Regierung nicht von einer Gegenkontrolle Gebrauch

[25]) Ähnlich Preuss, Recht, Staat, S. 417.
[26]) Ähnlich Wolgast, Kampfregierung, S. 60.

machen, um dadurch die ausgeübte Kontrolle abzubiegen. Eine Gegenzeichnug der Auflösungsverordnung seitens dieser Regierung ist daher nicht zulässig. Diesen Standpunkt vertritt auch die herrschende Lehre, allerdings mit ganz andrer Begründung, die sich hauptsächlich am Wortlaut des Art. 54 orientiert [27]).

A. IV. Geschichtliche Entwicklung und Sinn der Vertrauensklausel inbesondere als Bestätigung der gefundenen Lösung.

Grundlegend sind wiederum einmal die zu den Oktoberverhandlungen des Jahres 1918 führenden Gedanken, zum andern die Motive der Nationalversammlung. Alle dem Reichtag unverantwortlichen Einflüsse sollten von der Reichspolitik ausgeschaltet werden. Treffend charaktrisiert das Ebert in einer Rede vom 22. Oktober 1918 [28]) dahin, „u.E. muß auch im Grundgesetz des Reiches die jetzt zum Durchbruch gekommene parlamentarische Rgierungsform unwiderruflich festgelegt werden. Es muß dabei zum Ausdruck kommen, daß der Reichskanzler nur mit Zustimmung des Reichstages ernannt werden kann und sein Amt niederzulegen hat, wenn der Reichstag es erfordert." Der Ausschluß aller dem Reichstag unverantwortlichen Einflüsse auf die Politik wäre aber kein vollständiger, wenn der Kanzler noch nach einem Mißtrauensvotum das Recht der Gegenzeichnung der Auflösungsverordnung hätte. Denn damit wäre ihm wieder ein Einfluß auf die Politik zurückzugeben, der ihm durch das Mißtrauensvotum genommen werden sollte. Aus den weiteren Verhandlungen ist folgendes zu entnehmen: Bei Einführung des parlamentarischen Systems hat man England vor Augen gehabt, wo dieAuflösung nach einem Mißtrauensvotum möglich ist. Weil man darauf nicht einging, könnte man folgern, seien die Verhandlungen so sehr von dem Gedanken der Abhängigkeit der Regierung vom Parlament durchdrungen gewesen, daß die „Verneinung des Auflösungsrechts nach einem Mißtrauensvotum selbstverständlich war" [29]). Auch können dafür noch erheblich stärkere Argumente ins Feld geführt werden. Von vielen Seiten [30]) forderte man für das

[27]) Vgl. insbes. Anschütz, Art. 25, Anm. 5 und Fußn. 1. dazu.
[28]) Angeführt nach Wolgast, Parlamentarismus, S. 44.
[29]) Vgl. Wolgast, Parlamentarismus, S. 56.
[30]) u. a. Thoma, in Ann. f. Soz. Politik. 1919, S. 429 und Kaufmann, Grundfragen, S. 21.

Auflösungsrecht des Reichspräsidenten Freiheit von der Gegenzeichnung, weil man der Ansicht war, sonst sei die Auflösung undenkbar. Man stand mit anderen Worten auf dem Standpunkt, eine das Vertrauen des Reichstages genießende Regierung würde die Gegenzeichnung nicht vornehmen und eine abvotierte Regierung sei dazu nicht berechtigt. Vor allem war man aber im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung [31]) selbst der Ansicht, daß eine Gegenzeichnung der Auflösungsverordnung nach einem Mißtrauensvotum nicht angängig sei. Der Vorsitzende Haußmann sprach die Befürchtung, daß der Reichstag, sobald er von der Auflösungsabsicht erfahre, der Regierung das Vertrauen entziehen könne, um so die Absicht zunichte zu machen, mit folgenden Worten [32]) aus: „Sobald der Reichstag den Reichspräsidenten im Verdacht hat, daß er zur Auflösung schreiten wolle, so braucht der Reichstag der Regierung nur das Vertrauen zu entziehen und diese müßte zurücktreten. Ich sehe dann überhaupt nicht, wie der Reichspräsident den Reichstag auflösen soll, da er der ministeriellen Gegenzeichnung bedarf". Dem begegnete Preuß mit folgendem Hinweis [33]): „Der Reichspräsident ist immer in der Lage, die Auflösung vorzunehmen, nötigenalls unter Mitwirkung eines Minderheitsministeriums. Der Vorsitzende Haußmann meint, der Reichstag könne nun schnell diesem Minderheitsministerium ein Mißtrauensvotum erteilen. Tatsächlich besteht diese Möglichkeit nicht, sondern der Vorgang wird sich so abspielen, daß das Minderheitsministerium nach seiner Ernennung vor den Reichstag tritt und sofort das Auflösungsdekret verliest." Man hielt also die abvotierte Regierung nicht für gegenzeichnungsberechtigt.

Zum gleichen Ergebnis kommt man, wenn man sich den Zweck der Vertrauensklausel in Verbindung mit dem Ernennungs- und Entlassungsrecht des Reichspräsidenten vergegenwärtigt. Die Regierung ist einem Gremium von Personen übertragen, die das Vertrauen des Volkes genießen müssen. Das kommt darin zum Ausdruck, daß die Regierung vom Vertrauen der Volksrepräsentanten abhängt [34]). Sobald der Regierung das Vertrauen eines der Repräsentanten (Reichspräsident oder Reichstag) entzogen ist, entbehrt sie

[31]) Prot. S. 252.
[32]) und [33]) Prot. S. 252.
[34]) Ähnlich Schelcher, Arch. f. öfftl. R., N. F., Bd. II, S. 312.

der Grundlage ihrer Tätigkeit. Die Folge ist, daß sie keine Amtshandlungen mehr vornehmen, d h. also auch die Verantwortung für die Auflösung nicht mehr übernehmen kann. Es darf dem nicht entgegengehalten werden, die Auflösung bringe die Demokratie im reinsten Sinne zur Anerkennung, weil nunmehr das souveräne Volk seine weiteren Geschicke selbst bestimme. Der Schluß muß aus folgenden Gründen Ablehnung erfahren. 1. sieht die liberale Demokratie, wie sie die Weimarer Verfassung darstellt, die Volksbeschlüsse nicht als das Normale an. 2. ist der Reichstag bis zum Beschluß des Mißtrauens vollgültiger Repräsentant des Volkes und damit noch in der Lage, den Willen des Volkes selbständig darzustellen. Dieser Position wäre er entkeidet, wollte man die abvotierte Regierung, deren anderer Rückhalt, der Reichspräsident, auf demselben Sockel ruht wie der Reichstag, noch gegen den Reichstag regieren lassen. Dem abvotierten Kanzler muß deshalb auch aus diesem Grunde das Recht zur Verantwortungsübernahme abgesprochen werden. Es zeigt sich also, daß der Wortlaut des Art. 54 der Grundtendenz der Weimarer Verfassung, wie auch dem Sinn und Zweck der Vertrauensklausel insbesondere durchaus entspricht.

A. V. Ablehnung eventueller aus praktischen Gesichtspunkten erhobener Einwände.

Gegen die vertretene Auffassung kann nicht eingewandt werden, die bisherigen Ausführungen seien zu formal gedacht, praktisch seien sie widersinnig, weil der Reichspräsident doch seinen Willen durchsetzen könne (siehe Teil III), nur müsse er einen sehr umständlichen Weg wählen. Dem ist, abgesehen von der formalen Seite, entgegenzuhalten, daß der Fall praktisch bisher noch nicht vorgekommen ist, obwohl der Reichstag bisher sein natürliches Ende noch nie gefunden hat und obwohl sich schon die 17. Regierung im Amte befindet [35]). In der Praxis scheint also diese Schwierigkeit nicht zu begegnen. Weiterhin ist zu beachten, daß das Mißtrauensvotum das am eindringlichsten wirkende Mittel ist, den Reichspräsidenten auf die Disharmonie der beiden Volksrepräsentanten hinsichtlich der Regierung aufmerksam

[35]) Vgl. Poetzch-Heffter in Jb. d. öff. R. Bd. 13 S. 131 und 165 ff u. Bd. 17 S. 69 und 103 ff.

zu machen. Möglicherweise erreicht der Reichspräsident durch Ernennung eines neuen Kabinetts ohne Auflösung auch sein Ziel. Dieser Weg ist bei der Vielgestaltigkeit des deutschen Parteiwesens deshalb nicht von der Hand zu weisen, weil sich die jeweilige Mehrheit nicht aus einem festgefügten Block, sondern aus den verschiedensten Gruppen zusammensetzt, die sich an den jeweils in den Vordergrund tretenden Fragen orientieren.

B. Stellungnahme zu den in der Literatur vertretenen Ansichten.

B. I. Vorbemerkung.

Das Problem rollt Herrfahrdt[36]) treffend in dem Satz auf: „Die Reichsregierung befindet sich also in einer doppelten Abhängigkeit vom Reichspräsidenten, der sie ernennt und entläßt, und vom Reichstag, der sie durch Mißtrauensvotum stürzen kann. In dem Verhältnis dieser beiden Faktoren und der etwaigen Rangordnung zwischen ihnen liegt der Kern des Problems".

Drei Ansichten sind mit gewissen Abstufungen in der Literatur vertreten. Ein Teil der Autoren behauptet den Vorrang des Reichstags, ein anderer Teil hält die Stellung des Reichspräsidenten für eine übergeordnete. Dazwischen steht die Ansicht, die ein Gleichgewicht in der Stellung beider sieht. Erwähnung verdient dabei die eigenartige Erscheinung, daß einige Vertreter der beiden zuletzt angeführten Meinungen hinsichtlich des Auflösungsrechts zum gleichen Ergebnis kommen, nämlich daß die Auflösung nach einem Mißtrauensvotum statthaft sei, obwohl diese Autoren bezgl. der Stellung der beiden Repräsentanten zueinander verschiedener Ansicht sind. Zunächst seien die beiden Gegenpole einer näheren Betrachtung unterzogen. Zu ihrer Charakterisierung diene folgendes: Das Übergewicht des Reichstages wird aus den tatsächlichen Möglichkeiten bei der Regierungsbildung bzw. aus der Abhängigkeit des Reichspräsidenten von der Gegenzeichnung auf Grund folgender Erwägung abgeleitet. Wenn der Reichspräsident auf eine arbeitsfähige Regierung Wert legt, muß er bei der Ernennung Rücksicht auf die

[36]) Herrfahrdt, S. 7.

Parteiverhältnisse im Reichstag nehmen, da andernfalls der Regierung das Vertrauen entzogen wird. Der den entgegengesetzten Standpunkt vertretende Schriftsteller (Herrfahrdt) muß zwar zugeben, daß die Parteien in Rechnung zu stellen sind, doch läßt er sich im wesentlichen von dem Willen leiten, dem Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag eine stärkere Position zu geben [37]). Den gekennzeichneten Erwägungen kommt natürlich im politischen Leben eine erhebliche Bedeutung zu. Doch können sie nicht als Beweismittel für die rechtliche Stellung der beiden Faktoren zueinander angesehen werden. Wie schon festgestellt, kann sich die Wage einmal nach dieser, das andere Mal nach jener Seite neigen, je nach der augenblicklichen Situation und je nach dem Verhalten des Reichspräsidenten.

B. II. Zur Ansicht a) Gieses und b) E. H. Hoffmanns.

Von den Autoren, die dem Reichstag den Vorrang einräumen, sind Giese und Hoffmann zu nennen.

a) Eine gewisse Gleichstellung mit dem Reichstag billigt Giese [38]) dem Reichspräsidenten wegen des repräsentativen Charakters beider zu. Dagegen schließt er das Übergewicht des Reichstages [38]) daraus, daß der Reichspräsident bei jedem Regierungsakt der Mitwirkung der Regierung bedarf, die wiederum im Vertrauen des Reichstags stehen muß. Die gleiche Ansicht vertrat Giese schon 1919 [39]).

Damit ist aber kein Übergewicht des Reichstags festgelegt. Die Regierung befindet sich auch in Abhängigkeit vom Reichspräsidenten, der sie zu ernennen und zu entlassen hat. Die Gegenzeichnung erfüllt nur den Zweck, die Verantwortung dem gegenzeichnenden Minister aufzuladen und dient so der Kontrolle. Der Reichstag hat im normalen staatlichen Leben nur die Möglichkeit, den Reichspräsidenten durch die Regierung zu kontrollieren, da nur diese von seinem Vertrauen getragen sein muß. Auf diese Weise läßt sich allein die zwischen beiden Repräsentanten erforderliche Willensübereinstimmung feststellen.

b) Die Behauptungen Hoffmanns [40]), die dominiernde Gewalt im Deutschen Reich sei der Reichstag, widerspricht dem

[37]) Vgl. Herrfahrdt S. 47.
[38]) Giese, Reichsstaatsrecht, S. 50.
[39]) Deutsche Revue, April, 1919, S. 15.
[40]) Arch. f. öffil. R., N. F., Bd. VII, S. 271.

Prinzip der Demokratie. In einer Demokratie ist weder der Präsident noch das Parlament, sondern das Volk die dominierende Gewalt[41]). Die Ausführungen Hoffmanns entsprechen weiterhin weder dem System der Weimarer Verfassung, noch dem Willen ihrer Väter. Beide vermeiden einen Parlamentsabsolutismus. Beispiele aus der französischen Parlamentsgeschichte dürfen nicht herangezogen werden. Dort befindet sich im Gegensatz zur Weimarer Verfassung der Präsident in weit größerer Abhängigkeit vom Parlament als in Deutschland, eben weil er aus Parlamentswahlen hervorgeht, während der deutsche Reichspräsident vom Volke gewählt wird. Am treffendsten wird die Argumentation Hoffmanns durch die politische Wirklichkeit, die er für sich anführen zu können glaubt, widerlegt. Bisher hat noch kein Reichstag die ganze Länge der gesetzmäßigen Legislaturperiode hindurch existiert. Das Auflösungsrecht steht also durchaus nicht nur auf dem Papier.

Damit erledigt sich auch die Behauptung Bries, die Auflösung des Reichstags sei nur in „ganz besonderen Fällen zu erlangen“[42]).

Wie man sich auch zu diesen Behauptungen stellen mag, Neues kann bezüglich des Auflösungsrechts nicht daraus entnommen werden. Ein dem Reichstag untergeordnetes Organ kann eine dem Reichstag nicht genehme Regierung gegen dessen Willen nicht mehr halten, um gegen den Reichstag zu regieren. Folgerichtig lehnen diese Schriftsteller die Auflösung des Reichstags mit einer abvotierten Regierung ab. Festgestellt wurde aber, daß ein solcher Vorrang nicht auf Seiten des Reichstages angenommen werden kann. Da das Gegenzeichnungsrecht hierdurch keine besondere Beleuchtung erfahren hat, kann auf die gegenteilige Ansicht bezüglich der Stellung des Reichspräsidenten eingegangen werden.

B. III. Zur Ansicht Herrfahrdts.

Zu einer klaren und eindeutigen Lösung des Problems kommt Herfahrdt trotz der vorausgeschickten präzisen Fragestellung nicht. Vielmehr legt er dar, auf welcher Grundlage bisher die einzelnen Regierungen zustande kamen, um daraus verschiedene Folgerungen zu ziehen. Er stellt fest, daß

[41]) Vgl. Dohna, Recht und Staat, S. 79.
[42]) Handb. d. Polit., Bd. III, S. 57.

mehrere Perioden zu unterscheiden sind, aus denen sich zwei herausheben. Anfangs sei die Kabinettsbildung durch Verhandlungen der Fraktionen untereinander, später unter maßgeblichem Einfluß des Reichspräsidenten vonstatten gegangen. Wenn man nun, glaubt Herrfahrdt [43]) folgern zu müssen, auf den ersten Erfahrungen und dem Grundsatz der Rechtssicherheit aufbaue, um „die von der Verfassung offen gelassene Vorrangsfrage in der Weise zu entscheiden, daß ein in der Praxis sich ergebendes Übergewicht des einen Organs zur Quelle einer rechtlichen Überordnung gemacht wird", so komme man zu dem Ergebnis, der Reichstag sei das übergeordnete Organ. Zur Bestätigung führt er Radbruch an, der eine höchste Macht, entweder nach der Seite des monarchischen Prinzips oder des parlamentarischen Regimes als unumgänglich bezeichnet. Radbruch geht von dem Gedanken aus, daß „entgegengesetzte Rechtsanschauungen durch autoritativen Machtspruch zu entscheiden sind, und zwar von einem Willen, dem die Durchsetzung möglich ist" [44]) Er sieht den Kampf im konstitutionellen Staat zwischen Parlament und Krone, der sich gemäß dem angeführten Satz in der einen oder anderen Richtung entscheiden muß. Das parlamentarische Regime kann danach in Radbruchs Vorstellung nur in einem Parlamentsabsolutimus bestanden haben, wie er sich in Frankreich auswirkte. In der Weimarer Verfassung liegt aber ein gänzlich neues System begründet. Die Deduktion Radbruchs darf deshalb nicht ohne weiteres auf das Verhältnis Reichspräsident — Reichstag übertragen werden.

Wenn man dagegen, fährt Herrfahrdt fort, die Kabinettskrisen berücksichtige, so sei gerade aus Gründen der Rechtssicherheit eine stärkere Stellung des Reichspräsidenten zu fordern. Weiterhin sei die Stärkung der Staatsgewalt in den letzten Jahren lediglich im Hinblick auf die Autorität des Reichspräsidenten erfolgt, ein Grund, ihm den Vorrang zuzubilligen.

Aus solchen tatsächlichen Erwägungen hinsichtlich der Durchsetzung des Willens der Staatsorgane ein Abwägen der Rechtsposition vorzunehmen, erscheint nicht angängig. Sie können, wie Herrfahrdt selbst zeigt, sowohl nach der einen wie nach der anderen Seite günstig ausfallen. Es ist schon

[43]) Herrfahrdt, S. 48.
[44]) Radbruch, S. 173.

dargelegt, daß die Geschmeidigkeit der Verfassungsbestimmungen verschiedene Möglichkeiten offen läßt, sodaß einmal der Reichspräsident, das andere Mal der Reichstag mehr in den Vordergrund treten kann.

Eine eingehende Widerlegung Herrfahrdts unternimmt Rothenbücher in seinem Aufsatz „Der Kampf um Art. 54 der Deutschen Reichsverfassung“ [45]). Er stützt seine Ausführungen zwar in der Hauptsache auf den Wortlaut des Gesetzes, betont aber auch, daß Herrfahrdt vor allem seine Lösung gefunden habe, weil er sich von vornherein von dem Willen bestimmen ließ, zu dem dargelegten Ergebnis zu kommen [46]). Die stärkere Rechtsposition des Reichspräsidenten gegenüber dem Reichstag kann nicht als erwiesen gelten. Wenn Herrfahrdt glaubt feststellen zu können, die Verfassung habe die Vorrangsfrage offen gelasen, so ist das nach dem unter A Gesagten nicht als zutreffend anzuerkennen. Vielmehr ergibt sich daraus unumwunden die Gleichgewichtsstellung beider Repräsentanten.

F. IV. Zur Ansicht a) Jellineks, b) Redslobs, c) Fellers und d) Carl Schmitts.

Es darf nunmehr auf die das Gleichgewicht zwischen Reichstag und Reichspräsident befürwortende Meinung eingegangen werden. Es empfieht sich, die Ansichten in der Reihenfolge: Jellinek, Redslob, Feller, Schmitt zu behandeln. Jellinek war der erste, der in Bezug auf die Weimarer Verfassung das Auflösungsrecht nach dem Mißtrauensvotum behauptete. Redslob stellt das Recht zwar nicht für die Weimarer Verfassung auf — sie bestand noch nicht bei Erscheinen seines Werkes — an ihn schließt sich aber die Beweisführung Fellers eng an. Am eingehendsten und unabhängig von anderen begründet dann Schmitt das Auflösungrecht.

a) Jellinek gibt zu, daß der Wortlaut des Art 54 gegen das Recht einer abvotierten Regierung spricht [47]), die Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets vorzunehmen. Doch glaubt er es dem Sinne nach für gegeben erachten zu müssen, weil sonst „die Schiedsrichterstellung“ des Volkes gefährdet sei.

[45]) Z. f. öfftl. R., Bd. VII, S. 329. ff.
[46]) Z. f. öfftl. R., Bd. VII, S. 340.
[47]) Jellinek, Verf. S. 87.

Wie die Praxis beweist, verliert das Auflösungsrecht durchaus nicht seinen Sinn, wenn es für Fälle ausgeschaltet wird, in denen ein Mißtrauensvotum vorliegt. Seine Bedeutung war im Gegenteil bisher eine sehr große. Der Sinn der Vertrauensklausel ist aber, wie dargelegt, gerade der, alle dem Reichstag unverantwortlichen Einflüsse von der Regierung auszuschließen. Von einer Schiedsrichterstellung des Volkes zu sprechen, erscheint nicht angängig. Es entspricht nicht der Stellung eines Richters, in eigener Sache zu entscheiden. Reichstag und Reichspräsident sind aber Repräsentanten des Volkes, d. h. sie verkörpern dessen Willen. Wenn sich Differenzen ergeben, wird nötigenfalls das Volk befragt. Es verleiht dann seinem Willen unter Ausschaltung der Repräsentanten unmittelbaren Ausdruck, den beide Repräsentanten zu respektieren haben. Wie sollte auch das Volk zwischen zwei eigenen Willen entscheiden[48])? Das Volk ist nicht Schiedsrichter, sondern Träger der Balance zwischen beiden Repräsentanten, die es bei auftretenden Differenzen nötigenfalls zu balancieren hat. Welche andere Bedeutung Jellinek den beiden Bestimmungen beimessen will, wird nicht ersichtlich. Eine weitere Erörterung ist daher nicht möglich. Bei der Besprechung eines anderen Falles — der Anordnung eines Volksentscheides über ein gewöhnliches Gesetz — nimmt Jellinek anscheinend einen anderen Standpunkt ein. Diese Bestimmung sieht er als „auf dem Papiere stehend“[49]) an, da der sie gegenzeichnende Minister von der Reichtagsmehrheit abhängig sei. Daraus ist doch wohl zu entnehmen, daß er der Ansicht ist, ein Minister könne nicht mehr gegenzeichnen, wenn sich die Reichstagsmehrheit gegen ihn erklärt hat. Der Fall liegt aber ganz parallel dem obigen.

b) Redslob behauptet zwar das Auflösungsrecht in dieser Form nicht für die Weimarer Verfassung, denn sein Werk erschien früher. Doch könnte man im Hinblick auf den Einfluß, den sein Werk auf die Verfassungsarbeiten gewann, versucht sein, anzunehmen, man habe das von ihm für nötig gehaltene Auflösungsrecht nach einem Mißtrauensvotum ebenfalls eingeführt. Was das Gleichgewicht der Gewalten betrifft, so lehnten sich maßgebende Persönlichkeiten im Verfassungsausschuß, wie Haußmann und Preuß, an seine Theorie an[50]).

[48]) Vgl. Heyen, S. 27.
[49]) Handb. d. Polit., Bd. III, S. 14.
[50]) Vgl. insbesondere Preuß, Recht, Staat S. 387 und S. 417.

Trotzdem waren sie der Meinung, daß dieses Recht der Regierung nicht zugestanden werden dürfe, aus dem einfachen Grunde, weil dadurch das Gegenteil eines Gleichgewichtszustandes herbeigeführt worden wäre. Die Regierung und damit der Präsident hätte auf diese Weise ein Uebergewicht erhalten [51]).Wenn Haußmann und Preuß im übrigen Redslobs Standpunkt teilten, so lehnten sie diese seine Folgerung jedenfalls ab, wie sich aus den schon angeführten Protokollen des Verfassungsausschusses [52]), insbesondere aus den Worten Haußmanns und Preuß ergibt.

c) Zur Schrift Fellers läßt sich sagen: Der Wunsch war der Vater des Gedankens. Feller sieht die Quelle der heutigen Regierungskrisen in der falschen Auslegung des Art. 54, die nicht dem Prinzip der Gleichgewichtslage der beiden Volksrepräsentanten entspreche. Da den bisher versuchten Abänderungen des Art. (Anträge der deutchen Volkspartei) kein Erfolg beschieden war, untersucht er, ob nicht in Art. 54 selbst unter Berücksichtigung des Verfassungssystems eine bisher nicht gesehene Lösung enthalten sei. Er erörtert die verschiedenen Formen des Parlamentarismus und kommt zu der von Redslob getroffenen Unterscheidung von „echtem" und „unechtem" Parlamentarismus. Wie Redslob hält er das französische System für den unechten, dagegen das englische für den echten Parlamentarismus, da in letzterem das Gleichgewicht hergestellt sei. Er stellt fest, daß der Wortlaut des Art. 54 auf das sogenannte unechte System hindeute, und daß das dritte Kabinett Marx sich dementsprechend nach einer Mißtrauenserklärung verhalten habe. Dem ist zuzufügen, daß für das zweite Kabinett Luther dasselbe zutrifft, und daß das zweite Kabinett Stresemann sogar zurücktrat, als ein Vertrauensantrag abgelehnt wurde. In einer Erschwerung des Zustandekommens der Vertrauensentziehungen sieht Feller ein Mittel, die Zahl der Kabinettskrisen herabzusetzen [53]). Er geht dann auf den bisher beobachteten Verlauf eines Reregierungswechsels ein, der so vor sich gegangen sei, daß nach dem Rücktritt eines Kabinetts langwierige Verhandlungen folgten, die ihren Abschluß in einem dem abgehenden mehr oder weniger ähnlichen Kabinett fanden. Dem folgt der für die Untersuchung grundlegende Satz: „Ist die Entwicklung richtig geschildert, so ist es an der Zeit, nach einer

[51]) Vgl. Brusewitz, S. 40.
[52]) Prot., S. 252.
[53]) Feller, S. 19.

neuen Auslegung des Art. 54 zu suchen. Jedenfalls wird ein Bedeutungswandel angebaut werden müssen“ [54]). Wenn Feller die Regierungskrisen auf falsche Auslegung des Art. 54 hinsichtlich des Auflösungsrechts zurückführt, so entspricht diese Voraussetzung nicht den Tatsachen des politischen Lebens. Mißtrauensvoten sind außer dem zweiten Kabinett Luther und dem dritten Kabinett Marx die Regierungen nicht erlegen. Vielmehr ergab sich ihr Rücktritt aus Koalitionskrisen. Die Regierungskrisen würden keineswegs nur dadurch verringert, daß man aus Art. 54 das Recht der Regierung zur Auflösung nach einem Mißtrauensvotum ablesen wollte. Durch dieses Recht wird den Koalitionskrisen durchaus kein Einhalt geboten. Ein Mißtrauensvotum seitens der Mehrheit des Reichstages ist bisher noch nicht erreicht worden. Darauf gerichtete Anträge wurden mit den erwähnten Ausnahmen sämtlich abgelehnt [55]). Wenn der Zweck der Arbeit Fellers allein der war, die Regierungskrisen durch die angedeutete Auslegung zu beseitigen, so muß festgestellt werden, daß Feller eine Schwierigkeit gesehen hat, die in Wirklichkeit nicht vorhanden war. Infolgedessen gehen die Untersuchungen an ihrem Zweck vorbei. Das braucht natürlich den Wert des angestrebten Beweises als wissenschaftliche Untersuchung losgelöst vom Zweck nicht zu beeinträchtigen und seine Durchführung nicht zu hindern.

Als Stütze der Möglichkeit eines Bedeutungswandels führt Feller [56]) einen Beweis Georg Jellineks an, der sich auf die alte Reichverfassung bezieht. Dieser Beweis kann aber nicht als Ausgangspunkt für die Feller'sche Ansicht herangezogen werden, sondern eher für das Gegenteil. Georg Jellinek [57]) hält eine Verfassungswandlung durch die Tatsache der politischen Entwicklung für zulässig und bisweilen gegeben. Das bedeutet eine Verfassungswandlung im Wege des Gewohnheitsrechts. Er führt das an zwei Beispielen der alten Reichsverfassung aus. Entgegen dem Wortlaut der Verfassung war der Bundesrat zu einem ständig tagendem Kollegium geworden. Desgleichen hatte sich die für Ausnahmefälle vorgesehene Vertretung des Reichskanzlers durch Staatssekretäre zur dauernden Einrichtung herausgebildet. Für

[54]) Feller, S. 28.
[55]) Vgl. Poetzsch, Jb. f. öfftl. R., Bd. 13, S. 171, Bd. 17, S. 106.
[56]) Feller, S. 28, Anm. 39.
[57]) G. Jellinek, S. 22.

derartige Erscheinungen prägt Jellinek[58]) den Satz: „Das fait accompli, die vollendete Tatsache ist eine historische Erscheinung von verfassungsbildender Kraft, gegen welche alles Ankämpfen der Legitimitätstheorien ohnmächtiges Beginnen ist." Die Fellersche Auslegung richtet sich aber gerade gegen die Praxis. Wie das mit der angeführten These zu zu stützen ist, bleibt unverständlich. Vielmehr müßte danach die Fellersche Theorie „ein ohnmächtiges Beginnen" sein, denn in der Praxis sind Anzeichen dafür vorhanden[59]), daß sich Art. 54 in anderer Richtung entwickeln könnte, als Feller es will.

Bevor nun Feller zur Auslegung schreitet, führt er die Ansichten verschiedener Autoren an, um sie zum Teil als unzureichend abzulehnen. Von ihnen wurde die Ansicht Herrfahrdts und Jellineks schon einer Betrachtung unterzogen. Auf die Deduktion Carl Schmitts wird noch einzugehen sein. Klinghoffer, der das Auflösungsrecht nach einem Mißtrauensvotum als Bestandteil jeder parlamentarischen Verfassung ansieht, soweit es nicht ausdrücklich ausgeschaltet ist, lehnt Feller treffend damit ab, daß die Erscheinungsformen des Parlamentarismus zu reichhaltig seien, als daß man allgemein gültige Regeln aufstellen könnte.

Die Beweisführung Fellers[60]) lehnt sich wie gesagt, eng an Gedankengänge Redslob an. Er stellt die von Redslob geprägte Formel des echten oder wahren und des unechten Parlamentarismus gegenüber. Den ersteren sieht er in England, den zweiten in Frankreich verwirklicht. Seine Frage lautet dann: welcher von beiden die Vorstellung der Verfassungsgesetzgeber beherrscht habe. Aus den Materialien, insbesondere aus den Äußerungen Preuss' glaubt er entnehmen zu können, daß das angebliche englische Gleichgewichtssystem durchaus befürwortet sei.

Fraglich ist zunächst dabei, ob im englischen System ein Gleichgewicht zu erblicken ist. Brusewitz[61]) lehnt es entschieden ab. Nach dem unter A) Ausgeführten ist ihm beizupflichten. Doch brauchen sich die Gegenargumente darauf nicht zu beschränken. Wichtig sind auch die schon gegen Redslob gerichteten Argumente, die sich aus den Protokollen

[58]) G. Jellinek, S. 21.
[59]) 2. Kabinett Luther, 3. Kabinett Marx.
[60]) Vgl. Feller, S. 23 f.
[61]) Brusewitz, S. 40.

des Verfassungsausschusses[62]) ergeben. Gerade aus den Äußerungen Preuss' ist zu ersehen, daß er Gegner eines solchen Auflösungsrechtes war. Wie hätte er sonst die Bedenken Haussmanns, der bei dem Erfordernis der Gegenzeichnung gar keine Möglichkeit der Auflösung sah, damit zerstreuen können, daß er betonte, der Reichspräsident könne nötigenfalls (d. h. bei einem Mißtrauensvotum) eine Minderheitsregierung bilden, um die Auflösung durchzuführen. Man sah eben in England das Gleichgewicht zwischen König und Parlament nicht verwirklicht, sondern erblickte in dem Auflösungsrecht nach erklärtem Mißtrauen ein Übergewicht der Exekutive. Die Materialien, auf die sich Feller beruft, sprechen also gegen ihn. Daß in die Weimarer Verfassung ein Gleichgewichtsgedanke eingebaut wurde, ist nachgewiesen. Doch ergibt sich gerade daraus mit Rücksicht auf das erstrebte Kontrollsystem die Verneinung der Auflösung nach einer Mißtrauenserklärung. Der Beweis Fellers muß daher als nicht gelungen angesehen werden; da er außerdem, wie gezeigt, den verfolgten Zweck — Erschwerung des Regierungssturzes durch Unterbindung von Mißtrauensvoten — nicht erreichen konnte, ist die Arbeit gewissermaßen „ein Schlag ins Wasser".

Die weiteren Untersuchungen Fellers richten sich gegen die Beweisführung Wolgasts. Inwieweit die eine oder andere Ansicht durchschlägt, kann außer Betracht bleiben, denn Wolgasts Erörterungen orientieren sich in der Hauptsache an der geschichtlichen Entwicklung der Vertrauensklausel; die allein konte aber nicht als maßgebend bezeichnet werden.

d) Eine eigenartige Lösung des Problems gibt Carl Schmitt. Den Grundsatz, der dem Wortlaut des Art. 54 entspricht, erkennt er an. Eine Ausnahme will er jedoch für den Fall konstatieren, daß das Mißtrauen von einer durchaus heterogenen Mehrheit herrührt.

Zunächst geht Schmitt auf das Verhältnis von Parlament und Regierung in einer Demokratie ein[63]). Er stellt drei Möglichkeiten fest, unter denen sich die Gleichgewichtsstellung der Regierung und des Parlaments befindet. Die unmittelbare Beziehung zwischen Volk und Regierung sei u. a. durch Auflösung des Parlaments herzustellen. Die Auflösung müsse, „wenn sie verfassungsrechtlich einen Sin haben solle,

[62]) Prot. S. 242.
[63]) Schmitt, Verf.-Lehre, S. 265.

gerade für den Fall gegeben sein, daß die Parlamentsmehrheit der Regierung ein Mißtrauensvotum erteilt habe“ [64]). In der Weimarer Verfassung sieht er das System des Gleichgewichts zwischen Volk und Volksvertretung verwirklicht. Beide stehen sich als gleichartige Repräsentanten gegenüber, wobei das „Prinzip der Repräsentation mit dem demokratischen Prinzip der Identität verbunden ist“.

Dazu muß betont werden, daß diese Gleichgewichtsstellung der beiden Repräsentanten in der Weimarer Verfassung benutzt wurde, um ein System gegenseitiger Kontrolle aufzubauen. Es liegt in der Abberufbarkeit des Reichspräsidenten nach Art. 43 Abs. 2 nicht, wie Schmitt [65]) meint, eine Abschwächung des Repräsentationsgedankens, ebenso wie sie nicht in dem Recht des Reichspräidenten, den Reichstag aufzulösen, zu erblicken ist. In jedem Falle hat man es mit einem Ausfluß des gegenseitigen Kontrollrechts zu tun. Bis zum Einsatz dieser Kontrolle repräsentiert jeder Faktor das Volk uneingeschränkt. Deutlich wird das gerade an einem Beispiele Schmitts [66]). Der Diplomat, der einen Staat repräsentiert, kann auch jederzeit abberufen werden und doch denkt niemand daran, diese Repräsentation als eine abgeschwächte zu betrachten. Weil nun das Mißtrauensvotum zu den Kontrollmöglichkeiten gehört, darf es nicht durch Gegenmaßnahmen illusorisch gemacht werden. Damit wird die Parlamentsauflösung nicht im geringsten des Charakters einer normalen Einrichtung der Verfassung entkleidet. Sie tritt ja jeweils dann in Wirksamkeit, wenn der Reichspräsident sein Kontrollrecht mit Hilfe einer Regierung ausübt, der kein Mißtrauensvotum erteilt ist. Sie verliert durchaus nicht ihren Sinn für das Funktionieren der Verfassung. Sogar oft hat sie es schon bewiesen, wie die häufige Auflösung des Reichstages zeigt. Auch würde durch die Auflösung nach einem Mißtrauensvotum das Prinzip der Identität zwischen Herrschern und Beherrschten verletzt, das jeder Demokratie imanent ist. Schmitt [67]) betont selbst, daß dieses Prinzip hinsichtlich beider Repräsentanten Gültigkeit habe. Sind aber nach einem mathematischen Grundsatz zwei Größen einer Dritten gleich, so sind sie untereinander gleich. Daraus er-

[64]) Schmitt, Verf.-Lehre, S. 268.
[65]) Schmitt, Verf., S. 268.
[66]) Schmitt, Verf., S. 210.
[67]) Schmitt, Verf. S. 205 u. 268.

hellt einmal das Gleichgewichtsprinzip, zum andern wird auch damit gesagt, daß es nicht durch Sonderrechte eines Faktors gestört werden darf. Diese Störung würde aber sogleich eintreten, wollte man eine Kontrollmaßnahme mit einer gegenteiligen zunichte machen. Schmitt scheint später das Auflösungsrecht in dieser Allgemeinheit für die Weimarer Verfassung nicht aufrecht erhalten zu wollen. Sagt er doch: „Schwieriger liegt die Frage, wenn ein ausdrücklicher Mißtrauensbeschluß des Reichstages vorliegt, die Pflicht zum Rücktritt des Art. 54 zweifellos begründet ist. . . . Aber man müßte wenigstens unterscheiden, welcher Art die Mehrheit ist, die durch einen Mißtrauensbeschluß der Reichsregierung das Vertrauen entzieht“ [68]).

Ob aber ein Unterschied zwischen grundsätzlichem Auflölösungsrecht nach einem Mißtrauensvotum und Auflösung im Einzelfall gemacht werden darf, erscheint zweifelhaft. Wie Schmitt selbst feststellt, setzt sich „die Reichstagsmehrheit, die ihr Mißtrauen ausdrückt . . . . heterogen und für außenpolitische, innenpolitische und sozialpolitische Fragen verschieden zusammen [69]). Das richtet sich je nach der im Vordergrund stehenden Frage. Das gleiche gilt für die Koalitionsmehrheit. Wenn also die Mehrheit, die das Mißtrauen ausgesprochen hat, auch selbst nicht die Grundlage für eine neue Regierung bilden kann, so schließt das doch nicht aus, daß sich eine Mehrheit bildet, die an irgend einer neuen Frage interessiert ist, die sich noch nicht im Gesichtskreis der alten Mehrheit befand. Das Beispiel Schmitts [70]) sei zur Verdeutlichung fortgebildet: Die Deutsche Volkspartei gehört zur Regierungskoalition, wünscht aber nunmehr eine andere Zusammensetzung der Regierung, für die sich auch eine Mehrheit finden läßt. Das ist z. B. denkbar, wenn eine kleine Gruppe augenblicklich zur Mehrheit gehört, deren Ausscheiden die Koalition noch nicht in die Minderheit versetzt. Die anderen Mehrheitsparteien wollen dagegen die bisherige Koalition beibehalten. Nun schließt sich die Volkspartei einem Mißtrauensvotum der Nationalsozialisten und Kommunisten an, wodurch der Antrag durchdringt. Die das Mißtrauen aussprechende Mehrheit läßt sich also von gänzlich verschiedenen Motiven leiten. Sie ist auch nicht „regierungsfähig“ und trotzdem ist es möglich, die Regierung auf

[68]) Schmitt, Verf., S. 357.
[69]) Schmitt, Verf., S. 344.
[70]) Schmitt, Verf., S. 357.

neuer Grundlage zu bilden. In praxi erweist sich die Lage ähnlich. Der Rücktritt der Regierung wird meist durch Koalitionsstreitigkeiten herbeigeführt. Die neue Regierung ersteht dann auf wenig veränderter Grundlage.

Ferner kann der von Schmitt geführte apagogische Beweis ebenso für die hier vertretene Ansicht Verwendung finden. Wollte man die Pflicht einer Regierung zum Rücktritt nach einem Mißtrauensvotum, das von einer heterogenen Mehrheit herrührt, verneinen, so brauchte überhaupt keine abvotierte Regierung zurückzutreten. Denn an den deutschen Parteiverhältnissen gemessen, wird sich eine solche Mehrheit immer heterogen zusammensetzen. Diese Regelung kann aber nicht Sinn der Verfassung sein.

Auch ist es schon vorgekommen, daß eine Regierungskrise gar kein Ende zu nehmen schien. Erst durch das Eingreifen des Reichspräsidenten wurde die Klärung herbeigeführt. Es stimmt eben der Satz Schmitts [71]): „Alle Bestimmungen ergänzen sich zu einem labilen System, welches die verschiedensten Möglichkeiten offen läßt." Es kann darum nicht behauptet werden, die Auflösungsbefugnis stehe im Mittelpunkt des ganzens Systems.

Auf die Entscheidung des Oldenburger Staatsgerichtshofes vom 21. April 1925 [72]) kann sich Schmitt nicht berufen. Dort handelte es sich um die Auflösung des Landtages nach Ablehnung eines Vertrauensantrages. Der Staatsgerichtshof stellte fest, daß die Auflösung verfassungsmäßig war. Daraus ist nichts für den Fall zu entnehmen, daß das Mißtrauen ausgesprochen ist. In der Ablehnung einer Vertrauenserklärung liegt nicht der Ausspruch des Mißtrauens.

Widerspruchsvoll sind nun, nachdem Schmitt das Recht der Gegenzeichnung einer abvotierten Regierung nochmals betont, folgende Sätze: [73]) „Die im Art. 54 begründete Pflicht zum Rücktritt besteht natürlich, aber in einem derartigen Fall müßte die Entscheidung des Volkes über die Zusammensetzung des Reichstages abgewartet werden. Die Pflicht zum Rücktritt kommt dann zur Entstehung, wenn die Neuwahl keine Reichstagsmehrheit für die Regierung ergeben hat und der neue Reichstag der Regierung das Vertrauen entzieht." Daß die Regierung erst auf ein Mißtrauensvotum des neuen Reichstages zurücktreten müsse, ist unlogisch.

[71]) Schmitt, Verf., S. 358.
[72]) Arch. f. öffentl. R., N. F., Bd. 9, S. 224.
[73]) Schmitt, Verf., S. 359.

Dann wäre der eigenartige Zustand durchgeführt, daß eine Regierung erst auf zweimaliges Mißtrauensvotum zurücktreten müsse? Auch ist schlecht denkbar, daß eine schon begründete Pflicht zum Rücktritt nochmals zur Entstehung gelangen kann. Entweder besteht nach der ersten Mißtrauenserklärung noch keine Pflicht zum Rücktritt — dann wären eigenartigerweise zwei Beschlüsse erforderlich — oder es besteht eine Pflicht zum Rücktritt — dann darf der zweite Beschluß nicht mehr abgewartet werden.

Es hat also nichts mit „formalistischen Neigungen der deutschen Staatsrechtslehre“ [74]) zu tun, wenn man den festgelegten Grundsatz auch im Einzelfall nicht verletzt.

Damit kann die Erörterung der in der Literatur vertretenen Ansichten ihren Abschluß finden. Die Argumente konnten nicht als durchschlagend anerkannt werden. Infolgedessen ist an der entwickelten Ansicht — Verneinung der Auflösung des Reichstages mit einer abvotierten Regierung — festzuhalten. Daß die Praxis sich gegebenenfalls auf den gleichen Standpunkt stellen würde, konnte aus einigen Anzeichen gedeutet werden

C. Rechtsvergleichende Behandlung des Problems.

Um das Problem nach allen Seiten hin zu beleuchten, sei auch ein Vergleich mit ausländischen Verfassungen gezogen. Die Notwendigkeit eines solchen Vergleiches erhellt aus drei Gründen: 1. ist der Einfluß einiger Verfassungen bei der Schaffung der Weimarer Verfassung unverkennbar, 2. nimmt die Literatur häufig auf das Auflösungsrecht anderer Verfassungen Bezug und 3. wird die Abgrenzung gegen verwandte Erscheinungen die Originalität des deutschen Instituts erst in das rechte Licht rücken.

Von der Betrachtung können natürlich die Verfassungen ausgeschieden werden, denen ein Auflösungsrecht überhaupt unbekannt ist, wie der amerikanischen und der Danziger Verfassung.

Fruchtlos für einen Vergleich sind solche Verfassungen, die zwar die Auflösung des Parlaments statuieren, nach denen aber das Ministerium unabhängig vom Vertrauen des Parlaments ist. Hierunter fallen die alte Reichsverfassung und die niederländische Verfassung in der durch königlichen Beschluß vom 27. Dezember 1922 geänderten Fassung. Ernennung und Entlassung des Kanzlers vollzog der Kaiser. Er

[74]) Schmitt, Verf., S. 359.

hatte auch das Recht der Reichstagsauflösung. In den Niederlanden wird gemäß Art. 77 das Ministerium nach Gutdünken vom König ernannt. Dem König steht auch nach Art. 73 das Recht zu, die Kammern der Generalstaaten einzeln oder zusammen aufzulösen.

Die schweizerische Regelung ist eine besonders eigenartige. Nach Art. 120 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, erweitert 1891, sind zwei Arten der Auflösung möglich. Wenn eine Abteilung der Bundesversammlung (der Nationalrat oder der Ständerat) ohne Zustimmung der anderen Abteilung eine Totalrevision (Verfassungsänderung) beschlossen hat oder wenn sie durch Volksinitiative verlangt worden ist, muß eine Volksabstimmung darüber stattfinden. Stimmt die Mehrheit für eine Totalrevision, so müssen erst beide Räte neu gewählt werden. In der neuen Zusammensetzung haben sie dann die Totalrevision durchzuführen. Eine Auflösung durch den Bundesrat ist nicht statthaft, ein Vergleich mit dem deutschen Auflösungsrecht also nicht möglich.

Eine Besonderheit bietet sich auch in der schwedischen Verfassung vom 6. Juni 1809. Die Exekutive ruht in den Händen des Königs, der von einem Staatsrat umgeben ist, dessen Mitglieder er frei wählt und die ihm nur Ratschläge zu erteilen haben [75]). Zwar bedürfen auch seine Akte der Gegenzeichnung eines Ministers zu ihrer Gültigkeit. Doch kann sie nur verweigert werden, wenn der Regierungsakt verfassungswidrig ist [76]). Die Geltendmachung der Verantwortlichkeit der Minister geschieht in origineller Weise, und zwar sowohl juristisch wie politisch. Eine Kommission des Reichstages prüft die Protokolle des Staatsrats. Findet sich darin ein gesetzwidriger Akt eines Ministers, sei es, daß er es versäumt hat, den König von einem solchen Akt abzuraten, oder sei es daß er ihn gar begünstigt oder gegengezeichnet hat, „läßt die ihn vor dem Hohen Gerichtshof in Anklage versetzen" [77]). Desgleichen kann die Kommission den Reichstag und dieser den König um Entlassung eines Ministers bitten, wenn er nach ihrer Ansicht den Interessen des Landes zuwidergehandelt hat [78]). Der schwedische Parlamentarismus ist also ein ganz besonders gearteter. Daher ist auch das dem König zustehende Auflösungsrecht mit dem präsidentiellen Auflö-

[75]) § 4 der schwed. Verf.
[76]) § 38 der schwed. Verf.
[77]) § 105 u. 106 der schwed. Verf., vgl. Redslob S. 96.
[78]) § 107 der schwed. Verf.

sungsrecht der deutschen Reichsverfassung nicht in Parallele zu setzen.

Die französische und englische Verfassung wurden zwar bei der früheren Behandlung schon zum Vergleich herangezogen, doch wird eine zusammenhängende Darstellung den Unterschied zur Weimarer Verfassung deutlich hervortreten lassen.

Das Auflösungsrecht des französischen Präsidenten beruht auf Art. 5 der Verfasung vom 25. Februar 1875, modifiziert durch die Verfassungsrevision vom 14. August 1884. Das Recht wurde zwar seit 1877 nicht mehr ausgeübt, doch dient es der Charakterisierung der Verfassung. Die Ernennung und Entlassung des Kabinetts liegt dem Präsidenten ob. Während nun das Kabinett von der Kammer gestürzt werden kann, hat der Präsident die Möglichkeit, die Kammer aufzulösen. Die Nichtausübung dieses Rechtes hängt, um mitHauriou [79]) zu sprechen, mit seiner „schlechten Organisation" zusammen. Einmal ist der Präsident an die Zustimmung des Senats gebunden, andererseits wird der Präsident selbst von der Deputiertenkammer und dem Senat gewählt. „Il n'a pas la forte situation du roi d'Angleterre" [80]) Hinzukommt, daß die Auflösung durch Mac Mahon 1877 [81]), wenn auch verfassungsgemäß, so doch politisch unklug war, sodaß eine gewisse Abneigung dagegen herrscht. Die Stellung des volksgewählten deutschen Reichspräsidenten ist hingegen eine ganz andere. Während das Auflösungsrecht des französischen Präsidenten zwar rechtlich vorhanden ist, aber de facto nicht angewandt wird, hat der deutsche Reichspräsident es schon mehrere Male ausgeübt. Ob es ihm allerdings in dem weiten Maße, wie dem englischen König (Auflösung gerade nach einem Mißtrauensvotum) zusteht, bedarf erst eines Vergleichs mit dessen Stellung.

Die englische Verfassung beruht auf Gewohnheitsrecht. Entsprechend dieser Entwicklung kann man bei ihr auch nicht im eigentlichen Sinne von einem Verfassungssystem sprechen im Gegensatz zur deutschen und französischen Verfassung, die auf Grund vorher festgelegter Prinzipien aufgebaut wurden. Die Rechte der in der englischen Verfassung wirkenden Faktoren sind daher mehr oder weniger für sich bestehende Einzelrechte, die sich das eine Organ im Ringen

[79]) Hauriou, S. 459.
[80]) Hauriou, S. 459.
[81]) Duguit IV, S. 578.

mit dem anderen erobert bezw. erhalten hat. Die geschichtliche Entwicklung läßt das deutlich werden. Rückschläge sind zwar zu verzeichnen, doch hebt sich die große Linie erkennbar heraus. Gegenüber stehen sich der König und das Parlament, dessen Zusammensetzung allerdings im Laufe der Zeit eine gründliche Änderung erfahren hat. Dem erblichen, mit weitestgehenden Prärogativen ausgestatteten Königtum sucht das Parlament ein Recht nach dem andern abzuringen. Auf die einzelnen Phasen einzugehen, erübrigt sich. Erinnert sei nur an einen Punkt der Entwicklung um 1834[82]). Während bis dahin der König bei der Ernennung des Premierministers vollkommene Handlungsfreiheit besaß, bildete sich von da an die Gepflogenheit an dem Falle Peel-Melbourne heraus, ihn aus der Mitte der Majorität zu entnehmen. Während heute die Machtkonzentration beim Premierminister, dem Führer des Parlaments, (the Leader of the Legislative Assemblee)[83]) stattfindet, knüpft sich an die Krone eine Tradition, die es jedem zielbewußten Träger ermöglicht, die Regierungsgeschäfte durch persönliches Einwirken auf die Minister und auf die Parteiführer stark zu beeinflussen, wie kurz vor dem Kriege das Beispiel Eduards VII beweist. Die noch in starkem Maße vorhandenen rechtlichen Befugnisse treten dabei nicht so sehr in Erscheinung[84]). Ein Recht hat sich allerdings in ständiger Übung erhalten, das den Machtbefugnissen eines absoluten Herrschers entspricht und das ist das Auflösungsrecht, das auch noch nach einem der Regierung ausgesprochenen Mißtrauensvotum angewandt werden kann. Dieses Recht ist in der geschichtlichen Entwicklung des englischen Parlamentarismus verankert und verträgt keine Übertragung auf einen Parlamentarismus, der auf anderer Grundlage ruht.

Anders ist die Situation nach der belgischen Verfassung vom 5. 2. 1831. Hier haben Königtum und Parlament denselben Ursprung, die Verfassung von 1831. Schon bei der Gesetzgebung kommt dem König gegenüber dem Reichspräsidenten eine stärkere Stellung zu. Er übt die gesetzgebende Gewalt nach Art. 26 gemeinsam mit der Kammer und dem Senat aus. Das allein ist aber noch nicht das wesentliche, denn auch der Reichspräsident hat bei der Gesetzgebung mitzuwirken. Wichtiger ist, daß das Ministerium ohne Zustimmung des

[82]) Vgl. Redslob, S. 24.
[83]) Headlam-Moreley, S. 194.
[84]) Vgl. Redslob, S. 50.

Königs keine Gesetzesvorlage einbringen kann[85]), wohingegen die Reichsregierung in diesem Falle vollständig unabhängig vom Reichspräsidenten ist. Ferner darf bezüglich der Auflösung folgendes nicht außer Acht gelassen werden: Obligatorisch ist die Auflösung, wenn der Thron erledigt ist oder die Verfassung geändert werden soll[86]). Sobald die Änderung der Verfassung verlangt wird, sind beide Kammern gemäß Art. 131 Abs. 2 von rechtswegen aufzulösen. Erst nach den Neuwahlen kann die Verfassungsänderung im Zusammenwirken der beiden Kammern mit dem König stattfinden[87]). Ähnlich liegt der Fall, wenn der König einem Gesetz die Sanktion versagen will. Billligt das Kabinett sein Verhalten, wird es mit der Auflösung der Kammern einverstanden sein. Will er das Gesetz sanktioniert sehen, so wird es der König entlassen, was wiederum die Auflösung zur Folge haben wird. Aus all diesen Einrichtungen ist der Gedanke zu entnehmen, daß Differenzen unmittelbar durch den Spruch des Volkes geklärt oder überhaupt vermieden werden sollen[88]). Mit Rücksicht darauf ist es nicht unlogisch, das Auflösungsrecht nach einem Mißtrauensvotum zuzulassen. Der Wille des Volkes soll eben auch dann die Lösung bringen. Nicht so nach der Weimarer Verfassung. Der Wille des Volkes soll unmittelbar nur in Fällen zum Ausdruck kommen, für die sich keine Lösung im normalen Regelablauf des staatlichen Lebens bietet und nur in den von der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen.

Ein weiterer Schritt führt dann zu einer Verfassung, nach der der Parlamentarismus dem der Weimarer Verfassung vollkommen gleicht, der Verfassung des Memelgebietes. Gerade die Stellungnahme der deutschen Reichsregierung zu einem Fall aus der jüngsten Praxis des memelländischen Parlaments kann als Symptom für die vertretene Auffassung gewertet werden. Nach Art. 17 der Verfassung des Memelgebietes vom 1. September 1924, die auf der Memelkonvention des Völkerbundes vom 8. Mai 1924 beruht, hängt das Direktorium (Ministerium) vom Vertrauen des Landtages ab. Die Auflösung des Landtages kann vom litauischen Gouverneur unter Gegenzeichnung des Direktoriums verfügt werden. Ob-

[85]) Vergl. Art. 26.
[86]) Vergl. Art. 131.
[87]) vgl. Art. 131 Abs. 4.
[88]) Vgl. Redslob, S. 71.

wohl nun dem Direktorium das Vertrauen entzogen war, wurde der Landtag unter seiner Gegenzeichnung am 28. Juli 1930 aufgelöst. Diese Maßnahme faßten sowohl die Memelbevölkerung wie die deutsche Reichsregierung, die sich dieserhalb an den Völkerbund wandte, als groben Verfassungsbruch auf.

Es kann festgestellt werden: Während der englische Parlamentarismus auf ein bestimmtes System nicht gebracht werden kann, beruhen die Systeme der französischen und belgischen Verfassungen auf von der deutschen Verfassung gänzlich verschiedenen Grundsätzen. Es darf daher nicht behauptet werden, daß im englischen und belgischen Parlamentarismus eingeschlossene Auflösungsrecht nach einem Mißtrauensvotum habe auch für die Weimarer Verfassung Gültigkeit. Wo hingegen eine Aehnlichkeit mit der Weimarer Verfassung besteht, wie in der Memelverfassung, muß dieses Recht abgelehnt werden. Es ergibt sich also hinsichtlich des Auflösungsrechts eine Mittelstellung der Weimarer Verfassung zwischen der englischen und belgischen Verfassung einerseits und der französischen Verfassung andererseits. Während im französischen Verfassungsleben eine Auflösung wegen des Parlamentsabsolutismus überhaupt nicht mehr in Frage kommt und sie im englischen Verfassungsleben selbst nach einem Mißtrauensvotum möglich ist, gibt es im deutschen Verfassungsleben unter der Weimarer Verfassung sehr wohl eine Parlamentsauflösung, nicht aber nach dem Ausspruch des Mißtrauens.

D. Zusammenfassung.

Zusammenfassend kann gesagt werden: gegen das Recht des Reichskanzlers, die Auflösungsverordnung nach einem Mißtrauensvotum gegenzuzeichnen, sprechen

1. der Wortlaut des Art. 54,
2. der Aufbau der Weimarer Verfassung als Demokratie liberaler Prägung und als System demokratischer Selbstkontrolle,
3. Entwicklung und Sinn der Vertrauensklausel,
4. der Vergleich mit dem Parlamentarismus anderer Staaten.

II. Teil.

Recht der Gegenzeichnung durch eine geschäftsführende Regierung

A. Zulässigkeit einer geschäftsführenden Regierung.

Die Zulässigkeit eines Geschäftsministeriums wird von der Literatur allgemein anerkannt. Streit herrschte bisher dagegen über seine Konstruktion. Einerseits behauptete man, das Ministerium führe die Geschäfte, ohne Zäsur zwischen vollamtlichem Ministerium und geschäftsführenden Ministerium anzunehmen, weiter. Andererseits nahm man an, die Entlassung des Kabinetts habe unter gleichzeitiger Ernennung zum Geschäftsministerium zu erfolgen. Dieser Streit ist nunmehr durch das Reichsministergesetz vom 27. März 1930 behoben. § 12 bestimmt, daß der Reichspräsident die Regierung mit der Weiterführung der Geschäfte betrauen kann, wenn er sie nicht gleichzeitig entläßt. Die Zäsur wird also verneint. Man mag das Gesetz als authentische Interpretation der Verfassung oder als Verfassungsänderung ansehen, seine Gültigkeit kann nicht bezweifelt werden. Denn es wurden bei seinem Beschluß die Erfordernisse verfassungsändernder Gesetzgebung erfüllt. Damit wird sowohl die Möglichkeit eines Geschäftsministeriums zugelassen, wie seine Konstruktion festgelegt. Es erübrigt sich daher, auf diese Streitfrage einzugehen.

B. Umfang ihrer Befugnisse.

B. I. Mangel gesetzlicher Regelung.

Der Umfang der Befugnisse eines Geschäftsministeriums wurde in dem Reichsministergesetz nicht umrissen. Sie fanden nirgends Erwähnung. Es bleibt also immer noch die Frage, ob einem Geschäftsministerium die gleichen Befugnisse und Verpflichtungen obliegen, wie in einem vollamtlichen Kabinett. Darüber gehen die Ansichten stark auseinander. Die Weimarer Verfassung erwähnt die Geschäftsregierung mit keinem Wort, geschweige denn ihre Zustän-

digkeit. Darum ist, um mit Thoma [89]) zu reden, „die Formulierung ungeschriebener Hilfrechtssätze erforderlich, um Antwort geben zu können auf die von der Reichsverfassung zwar nur zwischen den Zeilen, aber unausweichlich gestellten Fragen, wobei zu beachten ist, daß die geschriebenen und ungeschriebenen Rechtssätze des Rechtsstaats einen weiten und teilweise dehnbaren Rahmen bilden, innerhalb dessen die Materie bildsam bleibt und sich der politischen Formung durch Umstände und kraftvolle Persönlichkeiten ohne Rechtsbruch zu fügen mag."

B. II. Gegensätze in der Literatur, Schwierigkeit positiver Umgrenzung der Befugnisse.

Poetzsch-Heffter [90]) folgert hinsichtlich der Zuständigkeit aus ihrer Eigenschaft als Demissionsregierung, daß sie nur die laufenden Geschäfte zu führen habe. Ebenso hält Bühler [91]) die Inangriffnahme vollkommen neuer Dinge (Aufnahme von Anleihen, Besetzung wichtiger Posten) für unzulässig. Ganz im Gegensatz zu dieser Ansicht steht Anschütz [92]). Er billigt dem Geschäftsministerium dieselben Machtbefugnisse zu, wie sie einer normalen Regierung eigen sind. Er leitet das aus dem Fehlen jeglicher Sondervorschriften ab. Als besonderes Argument führt er Art. 59 der preußischen Verfassung an, der die Tätigkeit des zurückgetretenen Ministeriums auf die laufenden Geschäfte beschränke, während der Reichsverfassung eine solche Bestimmung fremd sei. Diesen Punkt wird man jedoch ausschalten müssen. Da die Reichsverfassung die Geschäftsregierung überhaupt nicht erwähnt, bedarf sie auch keiner Bestimmungen, die die Zuständigkeit regeln. Eher wäre schon der Schluß in Betracht zu ziehen, daß, da die Reichsverfassung keine Regelung trifft, sie entweder der Praxis zu überlassen oder ähnlichen Instituten verwandter Verfassungen (beispielsweise der preußischen) zu entnehmen sei. Doch ist auch dem nicht ohne weiteres zuzustimmen. Anschütz stellt weiter fest, daß, obwohl das Geschäftsministerium aus Männern bestehe, die das Vertrauen des Reichstages nicht mehr genießen, die Regierung doch dem Reichstag genau so verantwortlich sei, wie eine normale. Deshalb sei auch die Ausübung der Rechte

[89]) Handb., Bd. I, S. 505.
[90]) Poetzsch-Heffter, Anm. 3b zu Art. 53.
[91]) Bühler zu Art. 54.
[92]) Anschütz, Anm. 5 zu Art. 54.

„keine Frage des Staatsrechts, sondern des politischen Taktes". Aehnliche Erörterungen, auf die Anschütz verweist, stellt Stier-Somlo [93]) anläßlich eines Streitfalles im preußischen Landtag an. Die Ausführungen erstrecken sich zwar auf die Anwendung der preußischen Verfassung, in der ja vom Geschäfsministerium die Rede ist. Doch sind sie darüber hinaus von Bedeutung, zumal hinsichtlich der Weiterführung der Geschäfte dem Beiwort „laufende" nach einer Äußerung des damaligen Ministerpräsidenten Marx [94]) keine besondere Bewandtnis zukomme. Wenn man es nämlich seinem Wortsinn gemäß anwenden wolle, müsse man die Tätigkeit des Ministeriums auf die schon vor der Demission in Lauf gesetzten Geschäfte begrenzen. Die seien aber meist bald zu Ende geführt, sogar ehe noch eine neue Regierung ihre Tätigkeit aufnehmen könne. Zu beachten ist aber, daß es sich bei all diesen Erörterungen um die Frage der Zulässigkeit des Erlasses von Notverordnungen handelte. Der Staatsgerichtshof stellte sich mit seiner Entscheidung vom 21. November 1925 [95]) auf dem Standpunkt, die preußische Regierung dürfe als Geschäftsministerium solche Verordnungen erlassen. Wenn man ihre Gültigkeit mit dem Staatsgerichtshof und Stier-Somlo annimmt, so ist damit noch nichts für das Auflösungsrecht gesagt.

Gegenüber der preußischen Verfassung ist bezüglich der Weimarer Verfassung auch folgendes zu berücksichtigen: Die Bestellung der preußischen Regierung erfolgt durch Wahl des Ministerpräsidenten seitens des Landtags. Der Ministerpräsident ernennt dann die Minister, während nach der Reichsverfassung eine vom Reichstag unabhängige Instanz, der Reichspräsident, mit dieser Aufgabe betraut ist. Wenn also der preußische Landtag dem Ministerium das Vertrauen entzieht, so hat er für die Neuwahl Sorge zu tragen. Unterläßt er es, so muß er dem längere Zeit amtierenden Geschäftsministerium auch die Durchführung außergewöhnlicher Maßnahmen zubilligen. Dagegen hängt vom Reichstag die Bildung des neuen Kabinetts nicht ab. Ihm ist deshalb nicht ohne weiteres die Duldung solcher Maßnahmen der Geschäftsregierung zuzumuten.

Für Zubilligung sehr umfangreicher Befugnisse könnte

[93]) Arch. f. öfftl. R., N. F., Bd. 9, S. 214.
[94]) Arch. f. öfftl. R., N. F., Bd. 9, S. 217.
[95]) R. G. Z., Bd. 112, Anh. S. 6.

allerdings folgende Erwägung sprechen: Den Vätern des Entwurfs zum Reichsministergesetz (die Reichsregierung) und dem Gesetzgeber waren bei Beratung des Gesetzes sicher die Streitfragen um die Zuständigkeit eines Geschäftsministeriums nicht unbekannt, da sie ja bei jeder Geschäftsregierung von neuem auftraten. Hätte man die Absicht befolgt, die Befugnisse einzuschränken, so wäre die Einschränkung wahrscheinlich in das Gesetz aufgenommen worden, denn die Nichtbeschränkung einer solchen Regierung ist gleichbedeutend mit Einschränkungen der Rechte der Mehrheit des Reichstages. Dem läßt sich jedoch wohl mit demselben Recht entgegenhalten, daß dem Gesetzgeber möglicherweise gewisse Beschränkungen selbstverständlich erschienen. Nicht zu unterschätzen ist auch, daß die Parteien des Reichstages hinsichtlich ihrer eigenen Rechte sich nicht gerne festlegen, um nicht bei späteren ähnlich gelagerten Fällen in ihrer Handlungsfreiheit behindert zu sein.

Zu verweisen ist auch darauf, daß der Reichstag durch das Mißtrauensvotum sein Kontrollrecht gerade im Hinblick auf die Persönlichkeiten des geschäftsführenden Kabinetts ausgeübt hat. Doch kann bezüglich des Geschäftsministeriums dieses nicht mehr in vollem Maße als durchschlagend angesehen werden. Während die abvotierte Regierung von allen Regierungshandlungen ausgeschlossen ist, wird das Geschäftsministerium gerade zu dem Zweck mit der Weiterführung des Amtes betraut, um Regierungsakte vorzunehmen. Zu den Regierungsgeschäften gehört aber auch die Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets. Die genannte Kontrollmaßnahme würde also nicht genügen, um das Gegenzeichnungsrecht abzulehnen. Es bleibt darum immer noch die Frage nach dem Umfang der Geschäftsbefugnisse offen. Eine Einschränkung wird man mit Poetzsch-Heffter annehmen müssen, andernfalls hätte man doch wahrscheinlich allgemein eine Regelung dahin getroffen, daß eine abvotierte Regierung nicht gleich abtreten, sondern noch vollamtlich solange tätig sein müsse, bis die neue Regierung ernannt sei. Sowohl Rechts-, wie Links- wie Mittelparteien erachten eine Beschränkung für notwendig. Das geht hervor 1. aus den Ausführungen v. d. Ostens [96]) im preußischen Landtag, 2. aus einem Widerspruch Hilfferdings [97]) im Haushaltsausschuß

[96]) Arch. f. öfftl. R., N. F., Bd. 9, S. 215.
[97]) Poetzch-Heffter, Anm. 3 b, zu Art. 53.

gegen eine Aufnahme von Anleihen durch ein Geschäftsministerium und 3. aus einem Antrag von v. Guérards[98]) im Haushaltsausschuß vom 1. Januar 1928: „Eine Auflegung von Reichsanleihen darf durch geschäftsführende Regierungen nicht erfolgen." Den Umfang der Befugnisse nun positiv zu umreißen, ist, wie die Ausführungen v. d. Ostens beweisen, äußerst schwierig, ja wohl unmöglich. Man wird deshalb die Zulässigkeit jedes einzelnen Regierungsaktes zu prüfen haben. Das gilt besonders im Hinblick auf den Satz des Staatsgerichtshofs[99]): „daß auch ein zurückgetretenes Ministerium . . . . . verpflichtet ist, alles das zu tun, was das Staatswohl erfordert." Was aber erfordert das Staatswohl? Die Frage ist damit noch nicht geklärt. Die Frage nach der Möglichkeit der Gegenzeichnung der Auflösungsverordnung kann deshalb ebenfalls noch nicht beantwortet werden. Ein Trugschluß ist es, wenn Bühler[100]) meint, der Geschäftsregierung müsse die Gegenzeichnung zustehen, da so ihre Verantwortlichkeit „recht eigentlich in der schärfsten Form, nämlich durch Rechenschaftsablegung vor den Wählern", zur Geltung komme. Erst muß doch wohl feststehen, daß ein Akt vollzogen werden darf, ehe man jemanden die Verantwortungsübernahme zuweist. Wenn sich herausstellt, daß ein Ministerium zu irgend einem Akt nicht befugt ist, und es führt ihn doch aus, so ist es dafür nicht politisch, sondern juristisch wegen Verfassungsverletzung verantwortlich zu machen. Auf diesem Wege ist also nicht weiter zu kommen. Wolgast[101]) lehnt die Gegenzeichnungsbefugnis ab. Die von ihm gegebene geschichtliche Begründung — Streben nach Ausschaltung unverantwortlicher Einflüsse — wird man allerdings allein nicht für zureichend erachten können. Vielleicht wird ein Blick auf das Wesen der Geschäftsregierung die Lösung näherbringen.

C. Lösung aus Entwicklung und Zweck der geschäftsführenden Regierung.

Entwickelt hat sich das Institut gewissermaßen aus einem Notstand heraus. Den Staat auf eine gewisse Dauer ohne Regierung zu lassen, ist undenkbar. Weil aber im Augenblick der Demission einer Regierung nach der Erfahrung des

[98]) Poetzsch-Heffter, Jb. d. öfftl. R., Bd. 17, S. 108.
[99]) R. G. Z. Bd. 112, Anh. S. 6.
[100]) Bühler, zu Art. 54, S. 84.
[101]) Wolgast, Parlamentarismus, S. 107.

Staatslebens nicht gleich eine neue zur Stelle sein kann, bleibt gar kein anderer Weg, als die abtretende Regierung die Geschäfte solange fortführen zu lassen, bis sich eine arbeitsfähige Regierung gebildet hat. Aus dieser Entwicklung wird man auch die Zuständigkeit bezüglich der Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets abzuleiten haben, und zwar läßt sich gerade dafür nach der negativen Seite eine Feststellung treffen. Zweck und Sinn der Geschäftsregierung liegt darin, die Geschäfte solange fortzuführen, bis eine auf parlamentaricher Grundlage gebildete Regierung bereit ist, sie zu übernehmen. Ihre ganze Bedeutung wirkt sich auf diesem engen Raum des Uebergangsstadiums aus. Als Uebergangsstadium hat nur ein möglichst kurzer Zeitraum zu gelten. Das Geschäftsministerium darf diesen Zeitraum nicht eigenwillig verlängern. Die Abkürzung des Zeitraums seiner Tätigkeit ist aber illusorisch, wenn es die Hand zur Auflösung des Parlaments bietet. Bis zum Zusammentritt des neuen Reichstags würden immerhin zwei, gewöhnlich sogar bis zu drei Monaten, verstreichen, also gerade das Gegenteil eines Übergangsstadiums erreicht werden. Während dieser Zeit kann natürlich auch eine neue Regierung sich nicht auf parlamentarischer Grundlage bilden, denn der Reichstag ist ja gar nicht vorhanden. Wenn man also die anderen Regierungshandlungen mit Anschütz mehr oder weniger „dem politischen Takt" der Regierung — wegen der Schwierigkeit der Befugnisabgrenzung — überlassen muß, so gilt dies keineswegs für den besonderen Fall der Auflösung. Sie widerspricht dem Zweck einer Geschäftsregierung, ein Übergangsstadium auszufüllen. Entgegen der herrschenden Ansicht, insbesondere entgegen der Ansicht Poezsch-Heffters, der eine Beschränkung der Befugnisse für geboten hält, aber die Gegenzeichnung der Auflösung befürwortet, muß das Recht der Verantwortungsübernahme für die Auflösung des Reichstages durch einen geschäftsführenden Kanzler geleugnet werden [102]).

[102]) ebenso Giese, Kommentar S. 151.

III. Teil

Recht der Gegenzeichnung durch eine „Kampfregierung".

I. Gegenzeichnung bei der Ernennung.

Bestritten war bis zum Erlaß des Reichsministergesetzes die Frage, wer die Gegenzeichnung der Ernennung zu vollziehen habe. Die Verfassung selbst trifft keine Regelung. In der Praxis war die Übung durchgedrungen, daß der abtretende Kanzler die Ernennung des neuen und der neue die Entlassung des abtretenden Kanzlers gegenzeichnete [103]). Daran hätte schon die Ernennung scheitern können. Dieses Vorgehen gibt aber zu Bedenken Anlaß bei einem vorliegenden Mißtrauensvotum. Als merkwürdiger Zustand tritt das gleichzeitige Vorhandensein zweier Kanzler in Erscheinung. Wichtiger noch ist, daß ein abvotierter Kanzler zu Amtshandlungen, also auch zur Gegenzeichnung der Ernennung nicht mehr befugt ist. Hier lag eine Lücke in der Verfassung. Zu meistern war sie vielleicht durch Berücksichtigung des Sinnes der Verantwortungsübernahme. Sie hat durch jemand zu erfolgen, demgegenüber sie auch vom Reichstag politisch geltend gemacht werden kann. Dafür kommt nur der neue Kanzler in Betracht, der noch vor den Reichstag treten soll. Wolgast widmet dieser Frage der Selbstgegenzeichnung, in der die „formal-juristisch entscheidende Nuance des Problems der Verfassungsmäßigkeit einer Kampfregierung liegt" [104]), eine eingehende Studie „die Kampfregierung".

Auch in dieser Hinsicht hat das Reichministergesetz eine Klärung, und zwar im angedeuteten Sinne, herbeigeführt. § 2 bestimmt, daß der neue Kanzler die Gegenzeichnung der Entlassungsurkunde, wie die der eigenen Ernennungsurkunde vorzunehmen hat. Ernennung und Entlassung werden nach § 2 und § 13 mit Aushändigung der Urkunden wirksam.

[103]) Vgl. eine Äußerung von Staatssekretär Meissner, mitget. v. Skutsch i. d. D. J. Z. 1928, Sp. 1535/36.
[104]) Wolgast, Kampfregierung, S. 5.

So hat diese Lücke dieselbe Regelung für das deutsche Staatsrecht erfahren, wie sie für die griechische und österreichische Verfassung schon galt[105]). Welche Schwierigkeit besteht nun noch nach Wegräumung dieses Hindernisses?

II. Verhältnis des Satzes 1 zu Satz 2 in Art. 54.

Zur Beantwortung der letzten Frage ist wichtig, festzustellen, in welchem Verhältnis Satz 1 des Art 54 — der Kanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages — zu Satz 2 des Art. 54 —jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entzieht — steht. Eingang in das deutsche Verfassungsrecht fand zuerst Satz 1. Er wurde am 28. Oktober 1918 auf Grund der schon im ersten Teile dargelegten Bestrebungen und der Okoberverhandlungen des Jahres 1918 zum Verfassungsgesetz als Art. 15 a der alten Reichsverfassung erhoben. In das Gesetz über die vorläufige Reichstagsgewalt ging er mit der Maßgabe, daß statt des Reichstages die Nationalversammlung eingesetzt wurde, unverändert als § 8 Abs. 2 über. Erst in der Nationalversammlung erfuhr er die Erweiterung durch Satz 2. Dieser sollte zunächst nur der näheren Erläuterung des ersten Satzes dienen, trug also vorerst mehr geschäftsordnungsmäßigen Charakter. Doch wurde ihm in der Nationalversammlung schon ein stärkeres Gewicht beigelegt. Auch im alten Reichstage hatte schon der Regierungsvertreter v. Payer[106]), ohne Widerspruch hervorzurufen, erklärt, daß dem Satz insofern eine besondere Bedeutung zukomme, als darin negativ deutlich der Sinn liege, daß eine ausdrückliche Vertrauenserklärung nicht erforderlich sei. In der Praxis wurde dieser Ansatz fortgebildet, so daß der zweite Satz des Art. 54 gewissermaßen jetzt als Hauptsatz erscheint. Es stellte sich nämlich bald heraus, daß Vertrauensanträge häufig keine Mehrheit finden würden. Daran entwickelte sich das Institut der Billigungserklärung, d. h. wenn die Regierungskoalition nicht über eine unbedingte Mehrheit verfügte, eine außenstehende Gruppe aber auch nicht direkt für ein Mißtrauensvotum stimmen sollte, einigte man sich dahin, dem Regierungsprogramm vorläufig eine

[105]) Vgl. Klinghoffer, Zeitschr. f. vergl. R. 1928, S. 201 u. 207.
[106]) Angef. n. Wolgast, Parlamentarismus, S. 46.

allgemeine Billigung zuteil werden zu lassen. Man ließ, wie Poetzsch-Heffter [107]) es ausdrückt, „die Vertrauensfrage eine Zeit lang in der Schwebe". Hier ist eine von Georg Jellinek [108]) als möglich angesehene Verfassungswandlung im Wege der politischen Gepflogenheiten vonstatten gegangen. Ihr ist vor allem deshalb nicht entgegen zu treten, weil sie dem Text des Artikels durchaus nicht widerspricht. Lediglich innerhalb des Artikels hat sich das Schwergewicht [109]) verschoben. Bis zum Mißtrauensvotum wird das Vertrauen für eine Regierung als bestehend unterstellt. Insbesondere ist eine Vertrauensentziehung noch nicht darin zu erblicken, daß die Regierung bei der Abstimmung über eine ihrer Gesetzesvorlagen keine Mehrheit erzielt. Vielmehr kann das Vertrauen nur durch ausdrücklichen Beschluß entzogen werden.

III. Stellung des Reichspräsidenten bei der Regierungsbildung.

Mit Hilfe dieser Erkenntnis kann die Stellung des Reichspräsidenten bei schweren Koalitionskrisen voll zur Geltung kommen. In diesem Augenblick bewahrheitet sich, daß der Reichspräsident nicht der Vollstrecker des Willens der Parlamentsmehrheit, nicht eine „Gallionsfigur" am deutschen Staatsschiff ist. „Bei richtiger Anwendung des Weimarer Verfassungssystems hat ein sich als höchster Beauftragter des Volkes und als Vollstrecker seines Willens fühlender Reichspräsident eine selbständige und starke Stellung auch gegenüber der jeweiligen Parlamentsmehrheit" [110]). Es kommt nur darauf an, in diesem Augenblick die Persönlichkeit zu finden, die das Kanzleramt ohne feste parlamentarische Bindung zu übernehmen bereit ist. Nur so war es möglich, daß z. B. die beiden Kabinette Luther (vom 1. Januar 1926 bis 18. Mai 1926) und Marx (vom 18. Mai 1926 bis zum 1. Februar 1927) als Minderheitsregierungen amtieren konnten.

Ferner ist bei der Ernennung einer Regierung zu berücksichtigen, daß der Reichspräsident vorher nicht genau weiß, wie die Verhältnisse im Reichstag sich gestalten werden.

---

[107]) Poetzsch-Heffter, Anm. 1 zu Art. 54.
[108]) G. Jellinek, S. 21.
[109]) Vgl. Thoma, Handb., Bd. I, S. 507. und Poetzch, Bd. 13, Jb. f. Politik, S. 168.
[110]) Poetzsch-Heffter, in Wille u. Weg, 1926, S. 332.

Wenn bislang vor der eigentlichen Ernennung eine Persönlichkeit mit der Kabinettsbildung beauftragt wurde, so geschah das nur, um von vorneherein Klarheit über die Fraktionskonstellation zu erhalten. Eine Verpflichtung zu solchem Vorgehen bestand nicht. Es ist sehr wohl denkbar, daß ein Kabinett mit ausgearbeitetem Programm vor den Reichstag tritt und abwartet, wie der Reichstag sich verhält. Ja, dieser letzte Weg ist sogar derjenige, der der Verfassung am ehesten gerecht wird. Denn die Fraktionen liegen nicht an der „Hauptstraße der Verfassung“ [111]), wie Radbruch sagt, sondern finden nur in Nebengesetzen (Geschäftsordnung) Erwähnung. Auch gehört es nicht zu den Seltenheiten, daß Fraktionen nicht geschlossen stimmen, sodaß sich selbst nicht bei ihrer Berücksichtigung in jedem Falle ein einwandfreies Bild zu ergeben braucht. Wenn der Reichspräsident die Fraktionsarithmetik nicht in Rechnung stellt bei der Regierungsernennung, handelt er daher durchaus verfassungsgemäß. Es kann ihn infolgedessen nichts hindern, eine ihm geeignet erscheinende Persönlichkeit nach freiem Ermessen zum Reichskanzler zu ernennen, d. h. auch eine Persönlichkeit, die bei der Abstimmung über einen eventuellen Vertrauensantrag in der Minderheit bleiben würde. Dieser Standpunkt fand schon im Verfassungsausschuß der Nationalversammlung [112]) Anklang und wurde besonders von Preuss vertreten. In der Literatur erfreut er sich weithin der Anerkennung [113]).

IV. Erörterung der Ansicht Koellreuters und Gieses.

Koellreuter[114]) vertritt dagegen unter Hinweis auf den Einfluß Redsobs den Standpunkt, eine Minderheitsregierung sei unzulässig. Er bezeichnet eine derartige Auffassung als „Mätzchen“, das der Verfassung nicht zugemutet werden dürfe, obwohl ihm Preuss' gegenteilige Ansicht bekannt ist. Daß der Einfluß Redslobs bei der Beratung der Verfassung sich nicht in der Richtung auf Einführung des von ihm sogenannnten unechten Parlamentarismus bewegte, ist schon

[111]) Handb., Bd. I, S. 290.
[112]) Prot. S. 237. u. 252.
[113]) u. a. Pohl, Handb., Bd. I, S. 488.
Schmitt, Verf., S. 357; Thoma, D. J. Z. 1924, Sp. 659 und Recht u. Staat, S. 122; Anschütz, Anm. 6 zu Art. 25.
[114]) Koellreuter, S. 6.

im ersten Teil nachgewiesen. Die für die Regierung bestehende Notwendigkeit, vom Vertrauen des Reichstages getragen zu sein, was Koellreuter besonders hervorhebt, wird nicht bestritten. Feststeht aber auch, daß das Vertrauen solange unterstellt wird, als kein Mißtrauensvotum ausdrücklich ausgesprochen wird. Wer will denn beweisen, daß die sogenannte Kampfregierung das Vertrauen des Reichstages nicht besitzt. Koellreuter scheint noch zu sehr von dem Gedanken beherrscht zu sein, daß die von der Verfassung festgelegte Regelung des volksgewählten Präsidenten damals noch nicht durchgeführt war [115]), sodaß die Neigung zum Parlamentarismus französischer Prägung eher als möglich erschien.

Die Feststellung Koellreuters, Anschütz stehe auf demselben Standpunkt, trifft nicht zu [116]). Für die Ansicht Gieses, der die Minderheitsregierung ebenfalls nicht für zulässig erachtet [117]), gilt ähnliches. Gegen ihn richtet sich sogar die von ihm selbst ausgesprochene Wendung, daß das Vertrauen „solange als bestehend vermutet wird, als es nicht durch ausdrücklichen Beschluß des Reichstages entzogen wird“ [118]).

V. Befugnisse einer Kampfregierung im Vergleich mit denen einer normalen Regierung.

Hiermit erledigen sich die von Wolgast [119]) gesteckten Grenzen der Betätigungsmöglichkeit einer Kampfregierung. Nach Art. 53 RV. hat der Reichspräsident das Recht und die Pflicht, die Regierung zu ernennen. Eine andere Instanz gibt es nicht. Dabei kann er nach eigenem Gutdünken verfahren. Dies ist gerade der Fall, in dem er seine ganze politische Aktivität am wirksamsten entfalten kann. Eine Kontrolle des Reichstags kann erst nachher einsetzen (durch Interpellationen, Verlangen nach Anwesenheit der Regierung oder gar durch Mißtrauensvotum). Daraus geht aber hervor, daß der Reichspräsident eine Regierung nicht nur zu entlassen braucht bezw. entlassen muß auf Wunsch der Regierung selbst oder nach einem Mißtrauensvotum, sondern daß er auch unabhängig von diesen Fällen dazu in der Lage ist. Für die Ernennung ist die Unabhängigkeit die natürliche Fol-

[115]) Vgl. Koellreuter, S. 5.
[116]) Vgl. Anschütz, Anm. 6 zu Art. 25.
[117]) Giese, Kommentar zu Art. 53, S. 149.
[118]) Giese, Reichsstaatsrecht S. 283 und Kommentar S. 149.
[119]) Wolgast, Kampfregierung, S. 23.

ge. Die freie Stellung des Reichspräsidenten ist eben schon eingehend erläutert worden.

Die andere Grenze der 60 tägigen Frist bis zur Neuwahl des Reichstages ist jeder Regierung gesetzt, die sich bei Ablauf der Wahlperiode im Amte befindet. Dieser Umstand bietet keine Besonderheit.

VI. Zur Bezeichnung Kampfregierung.

Nach diesen Darlegungen noch von einer Kampfregierung zu sprechen, erscheint nicht ganz dem Worte entsprechend. Wolgast [120]) schlägt die Bezeichnung Konfliktsregierung vor. Ob darin mehr oder etwas anderes liegt, ist zweifelhaft. Die Sachlage ist doch so, daß der Reichspräsident die Gegenzeichnung für eine Anordnung sucht, die die amtierende Regierung nicht leisten darf oder will. Er entläßt sie daraufhin gemäß seinem auf Art. 53 begründeten Recht und ernennt eine neue. Für diese wird das Vertrauen des Reichstages präsumiert. Der Reichstag wird, bevor er Gelegenheit zur Äußerung hat, aufgelöst. Ein Streit kann also nicht zutage getreten sein. Eine besondere Bezeichnung für eine auf solche Weise zur Tätigkeit gelangte Regierung, die doch eine „normale" Regierung ist, kann als nicht erforderlich betrachtet werden.

VII. Lösung des Problems.

Damit ist gleichzeitig die Antwort auf die eigentliche Frage gegeben. Eine auf solche Weise ernannte Regierung ist eine Regierung wie jede andere, eine normale Regierung. Sie besitzt also hinsichtlich ihrer Handlungsfreiheit genau dieselben Befugnisse, natürlich auch Pflichten, wie jede andere Regierung. Bis zu einem Mißtrauensvotum kann sie jede Anordnung des Reichspräsidenten gegenzeichnen. Der Reichskanzler hat daher auch die Möglichkeit, die Auflösungsverordnung gegenzuzeichnen. Nur wird der Kanzler, um den Zweck seiner Ernennung zu erreichen, guttun, die Auflösungsverordnung gleich nach oder mit seiner Ernennung gegenzuzeichnen, sonst könnte sein Vorhaben durch ein Mißtrauensvotum vereitelt werden.

[120]) Wolgast, Kampfregierung, S. 4.

Schluss.

Ursache der in der Literatur vorhandenen Gegensätze. Überblick über die gefundenen Lösungen.

Woraus erklären sich die großen Gegensätze bei der Behandlung des Auflösungsrechts? Die Frage drängt sich auf, da es sich meist nicht mehr um bloße Auslegung eines Verfassungsartikels handelt. Die Gründe müssen also tiefer liegen.

Die Integration des heutigen Staates erfolgt in den Formen des bürgerlich-liberalen Rechtsstaates. Diese Formprinzipien wurden ausgebildet im 18. und 19. Jahrhundert. Höchster Grundsatz ist das parlamentarische Prinzip. Der Parlamentarismus stellt sich also als Produkt der geistigen Strömungen des liberalen Bürgertums dar[121]). Er ist ganz zugeschnitten auf dessen geistige Struktur und dessen äußere Lebensverhältnisse[122]). Mit Einbeziehung der vom Liberalismus sozial und ideell gänzlich verschiedenen Bevölkerungsschichten der Arbeitermassen moderner Großstädte in den Gesamtkomplex des staatlichen Lebens müssen natürlicherweise Hemmungen auftreten. Smend glaubt diese These mit der Behauptung widerlegen zu können, die Idiologie könne zerfallen, die Integration aber bleiben[123]). Er begründet das mit dem Hinweis auf Frankreich, gibt aber selbst zu, daß auch das französische Parlament die Integrationsform, „der an rhetorisch-theatralische Dialektik politischer Vorgänge gewöhnten romanischen Bourgeoisie", d. h. des liberalen Bürgertums ist. Auch dort zeigen sich Hemmungen, wie Deschanel schon 1906 feststellte[124]). Wenn eben der ideologische Unterbau einer Integrationsform zerfällt, die Form ihren Inhalt verliert, dann verliert sie auch ihren Wert. Wird sie trotzdem beibehalten, so müssen sich Reibungsflächen ergeben. Probleme, die dabei zur Hebung kommen, aus den

[121]) Schmitt, Verf., S. 312. und Geistesgeschichtl. Lage.
[122]) Vgl. Triepel, S. 15 und 33 und Herrfahrdt in Z. f. Polit., Bd. 18, S. 737.
[123]) Smend, S. 37.
[124]) Angeführt bei Pohl, S. 15.

Formprinzipien des bürgerlich-liberalen Staats heraus noch lösen zu wollen, wird deshalb leicht zu Ergebnissen führen, die nicht aus dem Gesamtsystem zu rechtfertigen sind. Die Krisen im heutigen Staatsleben zeigen, daß es auch der Weimarer Verfassung als System demokratischer Selbstkontrolle nicht gelungen ist, die Fehlerquellen gänzlich zu überwinden. Die Gestaltung ihrer Lösung geht aber über den Rahmen der vorliegenden Arbeit hinaus. Hier war die Stellung des Reichspräsidenten zum Reichstag und einige daraus resultierende Fragen nach geltendem Recht klarzulegen. Dabei hat sich, um abschließend noch einen Gesamtüberblick zu geben, folgendes Bild dargeboten:

I. Die Vorgeschichte der Weimarer Verfassung läßt sich kennzeichnen als ein Streben nach Ausschaltung aller dem Reichstag unverantwortlichen Einflüsse von der Regierung einerseits und ein Streben nach Vermeidung des Parlamentsabsolutismus andererseits. Zur Erreichung dieses Zieles verflicht man verschiedene Prinzipien zu einem System demokratischer Selbstkontrolle. Ein Glied in diesem System bildet die Abhängigkeit der Regierung von Reichspräsident und Reichstag. Das Kontrollrecht des einen Teils darf nicht durch eine Gegenkontrolle des anderen zur Wirkungslosigkeit geführt werden. Eine Kontrollmaßnahme stellt das Mißtrauensvotum dar. Ihm die Kontrollmaßnahme der Auflösung entgegen zu setzen, ist nicht statthaft. Eine abvotierte Regierung kann die Verantwortung für die Auflösung nicht übernehmen. Die erste aufgeworfene Frage ist daher zu verneinen.

II. Eine abvotierte Regierung mit der Weiterführung der Geschäfte zu bauftragen, ist zulässig. Aus dem Zweck des Instituts der Geschäftsregierung ein Übergangsstadium auszufüllen, ergibt sich, daß ihr das Gegenzeichnungsrecht der Auflösungsverordnung abgesprochen werden muß.

III. Die Gegenzeichnung der Ernennungsurkunde eines Kanzlers hat der neue Kanzler vorzunehmen. Das Vertrauen des Reichstages wird bis zum ausdrücklichen Beschluß einer Mißtrauenserklärung unterstellt. Ernennung und Entlassung der Regierung stehen im Belieben des Reichspräsidenten, solange der Reichstag kein Kontrollrecht ausübt. Es steht daher dem Reichspräsidenten frei, eine Regierung zu ernennen, die die Gegenzeichnung des Auflösungsdekrets vollzieht.

Der Herr Referent, Se. Spektabilität Herr Professor Dr. Max Wenzel, ist der Ansicht, daß sowohl ein Kanzler, dem der Reichstag das Vertrauen entzogen hat, wie auch ein geschäftsführender Kanzler die Auflösungsverordnung gegenzeichnen kann. Diesen Standpunkt konnte der Verfasser nicht teilen.